JURIDISCHE EN GRONDRECHTELIJKE ASPECTEN VAN DE ZONDAGSWET

mr.dr. L.C. Groen
prof.mr. A.E. Schilder
mr.dr. K.M. de Vries
prof.mr. S.E. Zijlstra

VU VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM
Faculteit der Rechtsgeleerdheid

INHOUDSOPGAVE

Juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet

Inleiding

Aanleiding voor het onderzoek

Op 19 december 2012 werd door de Kamerleden Schouw (D66) en Taverne (VVD) een motie ingediend waarin de regering werd gevraagd bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel in te dienen om de Zondagswet (1953) in te trekken.[1] Aan de motie lag een tweetal overwegingen ten grondslag. De eerste was gericht op de doelstelling van de Zondagswet: deze zou tot stand gekomen zijn met het oog op bescherming van de zondagsrust, de viering van de eredienst en de verzekering van rust op nationale, christelijke feestdagen. De indieners overwogen vervolgens dat burgers die geen behoefte hebben aan zondagsrust, door de Zondagswet worden beperkt in de keuze van hun vrijetijdsbesteding. Hun tweede overweging hield in dat de zondagsrust niet langer door een wet in formele zin hoeft te worden geregeld, maar dat gemeentebesturen hierover desgewenst bepalingen in gemeentelijke verordeningen kunnen opnemen.

De motie werd met brede steun aangenomen. Omdat over de werking van de Zondagswet weinig bekend is, heeft de minister van BZK de Tweede Kamer toegezegd dat hij hiernaar onderzoek zou laten verrichten.[2] In dit rapport is het juridische gedeelte van dit onderzoek neergelegd.

Doel en opzet van het onderzoek

Doel van het onderzoek was inzicht te verkrijgen in de doelstellingen en werking van de Zondagswet. Tevens is in kaart gebracht welke juridische en grondrechtelijke gevolgen de eventuele intrekking van de Zondagswet met zich zou brengen en op welke manier deze gevolgen desgewenst kunnen worden ondervangen.

In paragraaf 1 wordt onderzocht welke doelstellingen aan de Zondagswet ten grondslag liggen en of deze doelstellingen in de loop der tijd zijn gewijzigd. De tweede paragraaf beschrijft de reikwijdte van de bevoegdheden waarover gemeentelijke organen op grond van de Zondagswet beschikken. In de derde paragraaf wordt de ruimte die gemeentebesturen hebben om in verordeningen aanvullende bepalingen omtrent de zondagsrust te stellen behandeld. Paragraaf 4 brengt in kaart hoe groot die ruimte is als de Zondagswet eventueel zou worden ingetrokken. De vijfde paragraaf ten slotte, handelt over de vraag welke grondrechtelijke gevolgen intrekking van de Zondagswet zou hebben.

Aan straf- en bestuursrechtelijke jurisprudentie op grond van de wet is geen aparte paragraaf gewijd. De rechterlijke uitspraken over de Zondagswet zijn niet talrijk en waar nodig in de tekst verwerkt. In de bijlage is een overzicht met geraadpleegde jurisprudentie opgenomen.

0. Managementsamenvatting

Doelstellingen van de Zondagswet (§ 1)

De centrale doelstelling van de Zondagswet van 1953 is het wegnemen van beletselen die aan de viering van de zondag in de weg zouden kunnen staan. Ook de Zondagswet die vóór 1953 gold (en dateerde van 1815) had deze doelstelling. Het tot viering van de zondag verplichten van burgers, lijkt nooit een doelstelling van de Zondagswet te zijn geweest.

Aan het – niet in werking getreden – wijzigingsvoorstel van 1886 lag mede een sociale doelstelling ten grondslag. Deze doelstelling ontbrak uitdrukkelijk in de wet van 1953. Onderwerp van beraadslaging ten aanzien van de materie die in de Zondagswet is geregeld, heeft dikwijls betrekking gehad op de vraag of dit centraal of decentraal zou moeten gebeuren.

[1] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400-VII, nr. 23.
[2] *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000-VII, nr. 6.

Gemeentelijke bevoegdheden op grond van de Zondagswet (§ 2)

Op grond van artikel 2 Zondagswet kan de burgemeester ter bescherming van de godsdienstoefening bepaalde verkeersmaatregelen nemen. Wanneer hij de belangen die met de Wegenverkeerswet worden gediend moet afwegen tegen de belangen die de Zondagswet beschermt, hebben deze laatste voorrang. Over de toepassing van deze bepaling lijkt geen jurisprudentie te bestaan.

Wanneer de gemeenteraad hieromtrent regels heeft gesteld, kan de burgemeester ontheffing verlenen van het verbod om zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken dat op meer dan 200 meter van het punt van verwekking hoorbaar is. 'Strikte noodzaak' impliceert niet dat een dringende reden aan de ontheffing ten grondslag moet liggen. Het 200-meterverbod geldt niet ten aanzien van tradities en gebruiken die in het volksleven zijn geworteld en als zodanig door gedeputeerde staten zijn aangewezen. Ook geldt het verbod niet voor samenkomsten die vallen binnen het bereik van de artikelen 6 of 9 Grondwet ('Gw'). Als voor dergelijke samenkomsten op grond van de Wet openbare manifestaties ('Wom') een kennisgeving is vereist, kan de burgemeester hieraan in verband met het geluidsniveau voorschriften of beperkingen stellen ter bescherming van de zondagsrust. Is géén kennisgeving op grond van de Wom vereist, dan kunnen ook geen voorschriften of beperkingen worden gesteld.

Van het verbod om openbare vermakelijkheden te houden, daartoe de gelegenheid te geven of daaraan deel te nemen kan – als de gemeenteraad daarover regels heeft gesteld – door de burgemeester ontheffing worden verleend. In de op de Zondagswet gebaseerde amvb wordt een aantal activiteiten genoemd die niet als openbare vermakelijkheden in de zin van de wet worden beschouwd. Deze mag de raad niet alsnog bij verordening verbieden. Ontheffingen voor die activiteiten kunnen slechts worden geweigerd op grond van andere argumenten dan de bescherming van de zondagsrust. Openbare vermakelijkheden waarop de amvb niet ziet, mag de gemeenteraad bij verordening wèl verbieden, mits daarvan in de verordening een nauwkeurige omschrijving wordt gegeven.

Samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging vallen binnen het bereik van artikel 6 Gw. Als voor deze samenkomsten op grond van de Wom een kennisgeving is vereist, kan de burgemeester hieraan voorschriften en beperkingen omtrent de tijd, plaats en duur van de samenkomsten verbinden ter bescherming van de zondagsrust. Optochten en bijeenkomsten die niet zijn gericht op het belijden van godsdienst of levensovertuiging, zijn op zondag vóór 13.00 u. verboden. Wandeltochten zonder muziek en tradities en gebruiken die – als dat blijkt uit de aanwijzing door gedeputeerde staten – in het volksleven zijn geworteld, vallen niet onder het verbod.

Arbeid die zonder genoegzame reden de zondagsrust verstoort, is in beginsel verboden. Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een genoegzame reden, moeten volgen de parlementaire stukken bij de Zondagswet de maatschappelijke omstandigheden in aanmerking worden genomen. Jurisprudentie heeft zich hierover niet gevormd.

Vormen van sport en ontspanning die niet als openbare vermakelijkheid in de zin van de wet zijn te beschouwen, mogen door gemeentebesturen noch via het publiekrecht, noch via het privaatrecht worden verboden om de zondagsrust te waarborgen. Andere argumenten kunnen hiertoe wel worden aangevoerd. Ook als een vorm van ontspanning wel als openbare vermakelijkheid is te kwalificeren – en als zodanig ook nauwkeurig staat omschreven in een gemeentelijke verordening – mag zij worden verboden ter bevordering van de zondagsrust.

Aanvullende bepalingen over de zondagsrust in gemeentelijke verordeningen (§ 3)

Bepalingen in autonome, gemeentelijke verordeningen mogen hogere wetgeving in beginsel aanvullen. Dit is anders als de verordeningsbepaling hetzelfde onderwerp (object èn motief) heeft als de hogere regeling, waarbij deze laatste daarnaast uitputtend is bedoeld. Is het onderwerp anders, dan kunnen beide regelingen naast elkaar bestaan, mits de lagere regeling de hogere niet doorkruist. Hoe deze dogmatiek in de praktijk uitpakt, is op voorhand lastig te zeggen. Enige aanknopingspunten zijn in paragraaf 3 van dit onderzoek gegeven. Wanneer gemeentebesturen ter bevordering van de zondagsrust nadere regels willen stellen over

(verkeers)lawaai, moet rekening worden gehouden met de Wet Milieubeheer en het Activiteitenbesluit. Aanvullende regels over openbare vermakelijkheden moeten steeds in overeenstemming zijn met de artikelen 7 Gw en 11 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ('EVRM') en voor regels over optochten en bijeenkomsten geldt de Wom. Bij aanvulling van de regels omtrent arbeid op zondag dienen de Winkeltijdenwet en de Arbeidstijdenwet in aanmerking te worden genomen.

Gemeentelijke bevoegdheden ten aanzien van de zondagsrust ingeval van intrekking van de Zondagswet (§ 4)
Voor de beantwoording van de vraag in hoeverre intrekking van de Zondagswet de ruimte die gemeentebesturen hebben om zelf bepalingen inzake de zondagsrust te formuleren, zou verruimen of juist zou verengen, is de motivering die de formele wetgever aan de intrekking ten grondslag legt van groot belang. Wordt expliciet gesteld dat aan regels omtrent zondagsrust geen behoefte (meer) bestaat, dan lijkt een gemeentelijke bevoegdheid om hierover tòch regels te stellen moeilijk denkbaar. Geeft de formele wetgever aan dat de materie die thans in de Zondagswet wordt geregeld voortaan beter aan gemeentebesturen kan worden overgelaten, dan zal de gemeentelijke bevoegdheid op veel punten ruimer worden dan nu het geval is. Vergaander regels zullen kunnen worden gesteld in verband met het tegengaan van (verkeers)lawaai en het verbieden van openbare vermakelijkheden. Verordeningsbepalingen die sport en ontspanning op zondag beteugelen, zullen naar alle waarschijnlijkheid door de beugel kunnen. De ruimte om arbeid op zondag te verbieden verandert naar verwachting niet. Ook ten aanzien van het verbieden van optochten en samenkomsten zal er – vanwege de Wom – voor gemeentebesturen weinig veranderen.

Grondrechtelijke consequenties ingeval van intrekking van de Zondagswet (§ 5)
Ingeval van intrekking van de Zondagswet komt de vraag aan de orde of de bescherming die aan de zondagsrust wordt geboden nog steeds in overeenstemming is met de internationaalrechtelijke verplichtingen van Nederland op grond van artikel 9 EVRM. Uit deze bepaling en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het EHRM, kan worden afgeleid dat van een inmenging in de godsdienstvrijheid in ieder geval sprake is bij een verstoring van de zondagsrust waardoor het houden of bijwonen van de kerkdienst op zondag wordt verstoord. Dat ook andere verstoringen van de zondagsrust, welke momenteel op grond van de Zondagswet zijn verboden, een dergelijke inmenging zouden opleveren is thans niet gegeven en, gelet op de reeds bestaande jurisprudentie, ook niet waarschijnlijk. Of Nederland gehouden is om verstoringen van de zondagsrust te voorkomen of daartegen op te treden zal bovendien steeds afhankelijk zijn van een belangenafweging in het concrete geval, waarbij onder meer van belang is of de verstoring zelf het gevolg is van de uitoefening van een grondrecht (in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting of van vergadering). Nederland heeft hierbij in beginsel een ruime beoordelingsvrijheid.

Artikel 6 Gw staat aan intrekking van de Zondagswet niet in de weg. Intrekking van de wet zal tot gevolg hebben dat de rechter voortaan tot taak zal hebben om te beoordelen of de aan de zondagsrust geboden bescherming met artikel 6 Gw in overeenstemming is. Deze toetsing zal naar verwachting vooral van belang zijn met het oog op de uitoefening van gemeentelijke bevoegdheden waardoor de zondagsrust wordt gereguleerd. Vooraf is niet met zekerheid vast te stellen welke verstoringen van de zondagsrust, anders dan verstoringen van de eredienst, als een inmenging in de godsdienstvrijheid zullen worden aangemerkt. Waar artikel 6 Gw van toepassing wordt geacht zal echter, net als onder artikel 9 EVRM, een belangenafweging moeten plaatsvinden. Bij de uitleg van artikel 6 Gw ten aanzien van de bescherming van de zondagsrust zal de rechter zich bovendien laten leiden door de redenen die door de wetgever voor de intrekking van de Zondagswet zijn gegeven.

Indien de Zondagswet wordt ingetrokken, zullen gemeentebesturen bij de uitoefening van hun bevoegdheden ter regulering van de zondagsrust rekening moeten houden met eventueel uit artikel 9 EVRM en artikel 6 Gw voortvloeiende positieve verplichtingen. Vooralsnog is echter niet te verwachten dat deze verplichtingen van omvangrijke aard zullen

zijn, mede gelet op het feit dat bescherming tegen verstoringen van de eredienst ook geboden wordt door de artikelen 145 en 146 Wetboek van Strafrecht ('WvSr').

1. Doelstellingen van de Zondagswet

Om te bezien welke doelstellingen aan de Zondagswet ten grondslag liggen en of deze doelstellingen wellicht in de loop der jaren aan verandering onderhevig zijn geweest, worden in deze paragraaf niet alleen de doelstellingen van de Zondagswet van 1953 onder de loep genomen, maar tevens die van de wet van 1815. Ook besteden we aandacht aan twee voorstellen uit de tussenliggende periode en bekijken we in hoeverre de Zondagswet in andere parlementaire stukken is aangehaald.

1.1 Voorloopsters van de Zondagswet van 1953

1.1.1 Wet van 1 maart 1815

De 'oorspronkelijke' Zondagswet[3] dateert van 1 maart 1815 en was een initiatief van Willem I. Doelstelling van de wet was het verzekeren van de viering 'der dagen, den openbaren Christelijken Godsdienst toegewijd' en het stopzetten van activiteiten die hieraan in de weg konden staan. Niet in alle provincies en gemeenten bestonden verordeningen met deze strekking, en de verordeningen die er wèl waren, bevatten – zo werd in de begeleidende boodschap bij het wetvoorstel vermeld – zeer verschillende en niet altijd even doelmatige bepalingen. Om deze lokale ongelijkheid weg te nemen, zou een nationale regeling noodzakelijk zijn.[4] Of met de wet werd beoogd burgers tot viering van de zondag te *verplichten* is niet helemaal duidelijk: hoewel in de considerans werd gesproken van de 'pligtmatige viering' van deze dagen – hetgeen sommige auteurs ertoe bracht te stellen dat met de wet de heiliging van de zondag werd beoogd af te dwingen – is regelmatig gesteld dat in wezen werd nagestreefd de verstoring of belemmering van de zondagviering tegen te gaan.[5]

In de regeling werd het uitoefenen van openbare arbeid op zondag en op erkende godsdienstige feestdagen in beginsel verboden. Ook mochten op deze dagen buiten geen koopwaren worden uitgestald en was het winkeliers verboden 'met opene deuren' te verkopen. Publieke plaatsen als herbergen dienden tijdens de godsdienstoefening gesloten te zijn, sport en spel waren verboden en openbare vermakelijkheden – zoals concerten en publieke danspartijen – mochten dan evenmin plaatsvinden.

1.1.2 Wetsvoorstel van 23 oktober 1886

In 1886 werd door de toenmalige minister van Justitie een voorstel voor een nieuwe Zondagswet ingediend.[6] De reden hiervoor was blijkens de memorie van toelichting in de eerste plaats gelegen in de gebrekkige handhaving van de wet van 1815. Deze zou te wijten zijn aan de strekking van de wet: enerzijds was het verbod op het verrichten van 'openbare arbeid' te ruim, aangezien tal van werkzaamheden die onder die definitie vielen ook op zondag noodzakelijk

---

[3] Voluit: 'Wet houdende voorschriften ter viering van de dagen aan de openbare Christelijke Godsdienst toegewijd', *Stb.* 1815, nr. 21. De term 'oorspronkelijke' staat tussen aanhalingstekens omdat deze wet de materie niet voor het eerst regelde: al in de zestiende eeuw bestonden wettelijke voorschriften over de besteding van de zondag en de handhaving van de rust op die dag. F.W. Smit, *De wet van 1 maart 1815, Stbl. No. 21 (De Zondagswet)*, Leiden: S.C. van Doesburgh 1867, p. 14 e.v., H.H. Douma, *De Zondagswet*, IJmuiden: Vermande Uitgevers 1954, p. 9-10.

[4] Smit 1867, p. 26-32. 'Het is de pligt van het Gouvernement te voorzien in een zaak van dat belang en welke van zooveel invloed op den volksgeest kan zijn.'

[5] H.H. Douma, *De Zondagswet*, IJmuiden: Vermande Uitgevers 1954, p. 15 (met verwijzingen).

[6] *Bijlagen Handelingen TK* 1886/87, 69, nrs. 1-3.

waren[7]; anderzijds vielen werkzaamheden die binnenshuis werden verricht juist níet onder de definitie, terwijl ook die wel degelijk in strijd waren met de doelstelling van de wet van 1815. Volgens de minister moest er dus iets aan de Zondagswet gebeuren: 'eene wet, alleen in naam bestaande, doch feitelijk bijna algemeen veroordeeld en buiten toepassing gelaten, mist niet alleen haar doel, maar heeft ook dit nadeelig gevolg, dat zij den eerbied voor den wetgever en voor justitie en politie verzwakt'. Intrekking van de wet zou echter ten onrechte de indruk teweegbrengen 'dat Nederland een godsdienstlooze staat is'. De minister stelde daarom voor de Zondagswet in die zin te wijzigen, dat voortaan slechts uitdrukkelijk de zondagsrust erdoor zou worden beschermd. Daarmee werden twee doelen gediend: in de eerste plaats werden voorwaarden geschapen waaronder de eredienst zich in alle rust kon voltrekken; in de tweede plaats werd een vrije dag in de week voor iedereen verzekerd. Dit laatste doel was niet godsdienstig maar maatschappelijk van aard.

Het wetsvoorstel bevatte bepalingen op grond waarvan arbeid op zondag (ofwel buiten verricht; ofwel binnen, in welk geval de verrichtingen vanaf de openbare weg zicht- of hoorbaar moesten zijn) werd verboden, behoudens enkele uitzonderingen. Ook werden bepalingen voorgesteld die zagen op het behoud van rust, door openbare vermakelijkheden op zondag aan bepaalde voorwaarden te verbinden. Een algemeen verbod – zoals de wet van 1815 bevatte – achtte de minister niet wenselijk, aangezien daardoor te weinig rekening zou worden gehouden met de mensen door wie de zondag louter ter ontspanning werd aangewend. Vanwege ontbinding van de beide Kamers in 1887 en 1888 werd het wetsvoorstel niet behandeld en uiteindelijk – zonder nadere mededeling – ingetrokken.

1.1.3 Wetsvoorstel van 1 mei 1920

Ruim dertig jaar later, in 1920, werd door de regering-Ruys de Beerenbrouck een voorstel tot wijziging van de Zondagswet van 1815 ingediend.[8] In de memorie van toelichting werd aangegeven dat het vraagstuk van de zondagsrust twee aspecten kende: een godsdienstig en een sociaal. Het sociale aspect – dat in het voorstel van 1886 sterk op de voorgrond was geplaatst – werd in dit voorstel terzijde geschoven. Het zich uitbreidende stelsel van sociale wetgeving wijdde hieraan bepalingen (o.a. de in 1919 in werking getreden Arbeidswet, waarin was opgenomen dat een werkweek in beginsel maximaal 45 uren bedroeg), zodat in de Zondagswet louter het godsdienstige aspect behoefde te worden geregeld. Omdat steeds méér mensen op zondag niet hoefden te werken, zou aan een regeling ter waarborging van de zondagsrust ook meer behoefte zijn.

In het wetsvoorstel werd de zondag als algemene, christelijke rustdag erkend. Verder werd bepaald dat werkzaamheden in opdracht van de overheid slechts in geval van 'volstrekte noodzakelijkheid' mochten worden uitgeoefend en dat de dienstregelingen van het openbaar vervoer op zondag zoveel mogelijk werden beperkt. Arbeid op zondag (buitenhuis of – mits zichtbaar vanaf de openbare weg – binnenshuis) werd verboden, maar het werd toegestaan hierop in gemeentelijke verordeningen uitzonderingen te maken. Optochten, markten en het veroorzaken van lawaai in de buurt van kerken was op grond van het voorstel eveneens verboden, al konden ook hierop gemeentelijke uitzonderingen worden gemaakt. Verder werden het houden van, deelnemen aan en gelegenheid verschaffen voor 'openbare vermakelijkheden' in het voorstel verboden. Deze 'openbare vermakelijkheden' werden – anders dan in de wet van 1815 – in het betreffende wetsartikel gedefinieerd.[9] Bij gemeentelijke verordening konden uitzonderingen op dit verbod ná het middaguur worden toegestaan.

Uit het voorlopig verslag blijkt dat het ingediende voorstel in de Tweede Kamer op uiteenlopende reacties kon rekenen. De tegenstanders van het voorstel legden de nadruk op de

---

[7] Genoemd werden bijvoorbeeld 'de verzorging van melkvee in de weide', straatverlichting en het rondbrengen van levens- en geneesmiddelen.

[8] *Bijlagen Handelingen* TK 1919/20, 444, nrs. 1-3.

[9] Het ging om tentoonstellingen, vertooningen, opvoeringen, uitvoeringen, wedstrijden en spelen, waartoe, al dan niet tegen betaling, toeschouwers worden toegelaten (art. 9 van het voorstel).

grote inbreuk die de voorgestelde bepalingen zouden maken op de vrijheid van burgers en op de aan gemeentebesturen toegekende bevoegdheid om 'openbare vermakelijkheden' op zondag in verordeningen (vrijwel) geheel aan banden te leggen. Voorstanders betoogden dat het allemaal vast zo'n vaart niet zou lopen en dat enige beperking van de vrijheid van beweging inherent zou zijn aan het eerbiedigen van de zondag als rustdag. Deze beperking ging huns inziens niet verder dan noodzakelijk was. Voorstellen om de opzet van het voorstel enigszins te wijzigen, kwamen eveneens in het voorlopig verslag aan de orde.[10] De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel verliep niet erg vlot.[11] In 1937 werd het voorstel geruisloos ingetrokken.

1.2 Doelstellingen van de Zondagswet van 1953

Op 12 mei 1951 werd het voorstel voor de huidige Zondagswet – voluit: 'Wet houdende voorschriften ter wegneming van beletselen voor de viering van en ter verzekering van de openbare rust op de Zondag' – aan de Tweede Kamer gezonden.[12] De volledige titel van de wet dekte haar doelstelling geheel: blijkens de memorie van toelichting is de wet erop gericht de heiliging van de zondag mogelijk te maken voor degenen die daaraan behoefte hebben door de rust op deze dag zoveel mogelijk te garanderen. Uitdrukkelijk wordt vermeld dat met het voorstel werd beoogd slechts *uitwendige* beletselen voor de viering van de zondag weg te nemen. Niet bedoeld werd 'de heiliging van de zondag af te dwingen' en evenmin strekte het voorstel tot 'bevrediging van de sociale behoefte aan een wekelijkse rustdag zonder meer'.[13]

Dat de zondag door velen niet aan godsdienstoefening maar aan ontspanning werd gewijd, onderkende de regering. Om die reden beoogde het voorstel de mogelijkheid tot sportbeoefening in de open lucht niet onmogelijk te maken. De grens lag daar, waar sportbeoefening als 'openbare vermakelijkheid' in de zin van het wetsvoorstel moest worden gekwalificeerd, dan wel gepaard zou gaan met lawaai: in dat geval werd afbreuk gedaan aan de openbare rust. Aan de vraag in hoeverre het gemeentebesturen was toegestaan aanvullende regels te stellen omtrent de zondagsrust, werd in de memorie van toelichting eveneens aandacht besteed. Aanvulling van de bepalingen van de Zondagswet was toegestaan, mits niet zou worden getreden in de punten die door de wet zelf werden geregeld. Zo was het niet toegestaan om in verordeningen het regiem van de Zondagswet van toepassing te verklaren op andere dagen van de week, noch verbodsbepalingen op te nemen omtrent vormen van ontspanning op zondag die *niet* als openbare vermakelijkheid in de zin van de wet zouden zijn te kwalificeren.[14]

Net als in 1920 riep ook dit voorstel uiteenlopende reacties op. In de eerste plaats werd de noodzaak ervan door diverse Kamerleden betwijfeld: de te vervangen Zondagswet uit 1815 zou nauwelijks worden nageleefd en gehandhaafd, 'zodat er tot dusver feitelijk géén Zondagswet meer is, hetgeen bewijst, dat het Nederlandse volk van nature dusdanig ordelijk kan worden genoemd, dat het een Zondagswet feitelijk niet behoeft en dan ook deze ontworpen wet wel zou kunnen missen'.[15] Verschillende andere Kamerleden gaven echter te kennen dat het feit dat de wet van 1815 zo was verouderd, de invoering van een nieuwe Zondagswet juist noodzakelijk maakte. Er waren vervolgens Kamerleden die zich fel tegen het voorstel keerden omdat het burgers beknotte in hun vrijheid[16] en er waren Kamerleden die het voorstel lang niet ver genoeg

[10] *Bijlagen Handelingen TK* 1920/21, 94, nr. 1. Voor de reactie van de minister, zie *Bijlagen Handelingen TK* 1020/21, 94, nr. 2 (memorie van antwoord).
[11] De verschillende wetgevingsdocumenten werden tevens onder veel verschillende nummers gedrukt. Voor een overzicht: *Kamerstukken II* 1936/37, 10, nr. 10.
[12] *Kamerstukken II* 1950/51, 2 176, nrs. 1-2.
[13] *Kamerstukken II* 1950/51, 2 176, nr. 3, p. 1-2.
[14] *Kamerstukken II* 1950/51, 2 176, nr. 3, p. 1-2.
[15] *Bijlagen Handelingen TK* 1951/52, 2176, nr. 5, p. 6.
[16] Zo stelde Haken (CPN): 'Wordt het (d.w.z. het voorstel) aangenomen in de vorm, waarin het hier voor ons ligt, dan betekent dit naar onze opvatting een directe aanslag op de niet geschonken, maar door jarenlange strijd verkregen rechten en vrijheden van ons volk. Het is een aanslag op de democratie.' *Handelingen TK* 19 maart 1953, p. 2487.

vonden gaan omdat de heiliging van de zondag er niet in werd verplicht.[17] De bevoegdheid die in het voorstel aan gemeentebesturen werd toegekend om aanvullende regels te stellen, werd door sommigen te beperkt bevonden en door anderen juist te ruim.[18] Tijdens de beraadslagingen over het voorstel in de Tweede Kamer verzuchtte de minister:

> 'Uit de discussie, welke in eerste instantie over het onderhavige ontwerp zijn gevoerd, meer in het bijzonder voor zover zij betrekking hebben op de concrete uitwerking van de beginselen dezer wet in de onderscheidene artikelen, blijkt wel zeer duidelijk, dat het onmogelijk is voor de regering om aan alle naar voren gebrachte desiderata te voldoen. In vele gevallen toch lopen de wensen ver uiteen, soms zijn zij zelfs aan elkaar tegenstrijdig. Er is gevraagd om verruiming van de bevoegdheden der gemeentelijke organen; daartegenover is gesteld, dat deze bevoegdheden dienen te worden beknot. Er is aangedrongen op verruiming der met de Zondag geheel of gedeeltelijk voor de toepassing der wet gelijk te stellen Christelijke feestdagen; er is ook verlangd, dat in het ontwerp verdere beperkingen in dit opzicht zouden worden aangebracht. (...) De Regering heeft getracht een middenweg te bewandelen. (...) De Regering is er van overtuigd, dat uwe vergadering ook bij de amendering van dit ontwerp de noodzaak zal willen blijven erkennen, dat het compromis-karakter blijve behouden (...)'[19]

Ook in de Eerste Kamer leidden de hiervoor genoemde onderwerpen tot verdeeldheid. Vlak vóór het einde van de beraadslagingen in de Eerste Kamer merkte de minister op: 'On ne peut pas contenter tout le monde et son père.'[20] Ondanks het compromiskarakter van het voorstel werd het – met slechts zeven stemmen tegen – aangenomen. De wet trad op 7 december 1953 in werking.

1.3 De Zondagswet in parlementaire beraadslagingen

De Zondagswet is verschillende malen in parlementaire beraadslagingen aangehaald. Meestal gebeurde dat met een enkele verwijzing.[21] Eén onderwerp komt vaker terug en hoewel hierdoor geen verschuiving in doelstellingen van de wet inzichtelijk wordt gemaakt, wordt wel duidelijk dat de beantwoording van de vraag op welk niveau tot regeling van de materie moest worden overgegaan, aan verandering onderhevig was.

De Zondagswet werd een aantal malen genoemd tijdens discussies in het parlement over de wenselijkheid van decentralisatie. Dit gebeurde al bij de behandeling van de Rijksbegroting voor 1958, toen SGP-fractielid Van Dis zich beklaagde over het gebrek aan gemeentelijke autonomie inzake het sluiten van cafés op zondag.[22]

Toen in 1980 – als gevolg van de opkomende decentralisatiegedachte – de Decentralisatienota verscheen, werd ook de Zondagswet als mogelijk voorwerp van onderzoek naar decentralisatiemogelijkheden genoemd.[23] Het onderzoek leidde echter niet tot vergroting

[17] Bijvoorbeeld Zandt (SGP): 'Het heeft ons ten zeerste bedroefd, dat de Regering in stede van de Wet Gods tot grondslag van het wetsontwerp te stellen die van de volksmening gesteld heeft. Daardoor is er van de heiliging van Gods dag in het wetsontwerp niets terechtgekomen.' *Handelingen TK* 19 maart 1953, p. 2489.
[18] Zie o.a. *Handelingen TK* 18 maart 1953, p. 2469, p. 2576, p. 2479. Vgl. ook *Bijlagen Handelingen TK* 1951/52, 2176, nr. 5, p. 5; *Bijlagen Handelingen TK* 1952/52, 2176, nr. 11 (amendement-Maenen c.s.) en nr. 13 (amendement-Zandt en Van Dis); *Kamerstukken I* 1952/53, 2176, nr. 178.
[19] *Handelingen TK* 20 maart 1953, p. 2508. Zie ook Ramakers 1998, p. 37-38.
[20] *Handelingen EK* 13 oktober 1953, p. 2045.
[21] Vgl. *Kamerstukken II* 1954/55, 3 344, nr. 4, p. 3 (Wetsvoorstel Omroepwet); *Kamerstukken II* 1976/77, 13 639, nr. 9, p. 8 (Wetsvoorstel Wet Geluidhinder); *Kamerstukken II* 1985/86, 16 102, nr. 128, p. 23 (Nota Minderhedenbeleid), *Kamerstukken II* 1993/94, 23 646, nr. 3, p. 50 (Wetsvoorstel Arbeidstijdenwet).
[22] *Kamerstukken II* 1957/58, 4 900 V, nr. 7, p. 11-12; *Kamerstukken I* 1957/58, 4 900 V, nr. 82, p. 3, *Handelingen II* 14 november 1957, 4 900 V, p. 2052-2053. Overigens leek de rest van de Kamer dit toentertijd minder problematisch te achten: Van Dis memoreerde een amendement, gericht op aanpassing van art. 7 Zondagswet en met als doel versterking van de gemeentelijk autonomie, dat met 89 tegen 3 stemmen was verworpen.
[23] *Kamerstukken II* 1980/81, 16 492, nr. 2.

van de beleidsruimte van gemeentebesturen en de Zondagswet werd niet opgenomen in het Decentralisatieplan van 1983.[24] In het voorstel voor de Wet D'Gemeenten en D'Provincies – op grond waarvan een aantal gemeenten en provincies met vormen van decentralisatie en deregulering zou experimenteren – dook de wet weer op, maar slechts zijdelings: besloten was te experimenteren met de zondagopening van winkels en niet met de Zondagswet.[25] De GPV-fractie kon met deze keuze instemmen: zij stelde dat met wettelijke regelingen met een compromiskarakter niet zou moeten worden geëxperimenteerd en dat wijzigingen daarvan aan de formele wetgever voorbehouden moesten zijn. Leden van de SGP-fractie uitten principiële bezwaren tegen het experiment. Praktische vragen (overtreedt een platenzaak die op zondag muziek draait die buiten hoorbaar is de bepalingen van de Zondagswet of niet?) kwamen van de zijde van de PvdA-fractie.[26]

Tijdens de beraadslagingen over het voorstel voor een (nieuwe) Gemeentewet – die gedeeltelijk parallel liepen aan die over het hiervoor genoemde voorstel – benadrukte de SGP-fractie dat de gemeentelijke beleidsvrijheid niet te zeer moest worden ingeperkt: gemeentebesturen zouden ruimte moeten hebben om beleid te voeren waarin de levensbeschouwelijke identiteit van de bevolking tot uitdrukking kon komen.[27] In de Eerste Kamer wees een lid van de SGP er in dit verband zelfs op dat de Zondagswet wellicht zou moeten worden ingetrokken om de gemeentelijke autonomie op dit punt te versterken.[28] De regering stelde dat de Zondagswet niet lang daarvoor – in verband met het voorstel voor de Wet openbare manifestaties – tegen het licht was gehouden en zag geen aanleiding daartoe opnieuw over te gaan.[29]

Los van de vraag *wat* in de wet is geregeld, lijkt een permanent punt van discussie tevens te zijn *wie* dit moet regelen – of wie dit juist *niet* moet regelen. Ook sommige moties die werden ingediend om intrekking van de Zondagswet te bevorderen, geven hiervan blijk.[30]

1.4 Samenvatting

De centrale doelstelling van de Zondagswet is – en is ook steeds geweest – het wegnemen van beletselen die aan de viering van de zondag in de weg zouden kunnen staan. Het tot viering van de zondag verplichten van burgers, lijkt nooit een doelstelling van de Zondagswet te zijn geweest. Een sociale doelstelling lag mede ten grondslag aan het – niet in werking getreden – wijzigingsvoorstel van 1886. De wet van 1953 had uitdrukkelijk geen sociaal doel. Onderwerp van beraadslaging ten aanzien van de materie die in de Zondagswet is geregeld, heeft dikwijls betrekking gehad op de vraag of dit centraal of decentraal zou moeten gebeuren.

2. Gemeentelijke bevoegdheden op grond van de Zondagswet

Als gezegd: doelstelling van de Zondagswet is het wegnemen van beletselen die aan de viering van de Zondag in de weg kunnen staan. Hiertoe werden door de wetgever verschillende bevoegdheden gecreëerd die aan gemeentelijke organen werden toebedeeld. Door middel van deze bevoegdheden kon een aantal – voor de godsdienstoefening mogelijk hinderlijke – factoren

[24] *Kamerstukken II* 1982/83, 16 492, nr. 2; zie ook *Kamerstukken I* 1986/97, 19 700 D, nr. 185a, p. 5.
[25] *Kamerstukken II* 1988/89, 21 081, nr. 3, p. 15. De Winkelsluitingswet van 1976 vormde hiervoor de grondslag.
[26] *Kamerstukken II* 1989/90, 21 081, nr. 5.
[27] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 5. De regering beaamde dit en stelde dat de grens dáár ligt, 'waar aan andersdenkenden onaanvaardbare plichten tot conform handelen worden opgelegd', *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 9.
[28] *Kamerstukken I* 1990/91, 19 403, nr. 64a, p. 10.
[29] *Kamerstukken I* 1990/91, 19 403, nr. 64b, p. 19.
[30] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400-VII, nr. 23 (motie-Schouw (D66) en Taverne (VVD); *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400-XIII, nr. 29 (motie-Verhoeven (D66)); *Kamerstukken II* 2006/07, 30 959, nr. 8 (motie-Aptroot (VVD)).

worden beteugeld. Wij gaan op deze bevoegdheden hierna in, aan de hand van de doelen die zij kunnen dienen. Ook bespreken we de voor de uitleg van de diverse bepalingen relevante jurisprudentie die op grond van de Zondagswet tot stand is gekomen.

2.1 (Verkeers)gerucht in de buurt van kerken: artikel 2 Zondagswet

Artikel 2 Zondagswet luidt:

> 1. Het is verboden op Zondag in de nabijheid van kerken of andere gebouwen voor de openbare eredienst in gebruik, zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken, waardoor de godsdienstoefening wordt gehinderd.
> 2. De burgemeester treft de nodige maatregelen teneinde te voorkomen, dat op Zondag door het verkeer op land- en waterwegen in de nabijheid van kerken of andere gebouwen voor de openbare eredienst in gebruik, meer voor de godsdienstoefeningen hinderlijk gerucht wordt veroorzaakt dan met het oog op de eisen van dat verkeer redelijkerwijze onvermijdelijk is. Hij is bevoegd daartoe verbiedend of bevelend op te treden of te doen optreden.

Over de precieze betekenis van de term 'gerucht' werden tijdens de parlementaire behandeling verschillende vragen gesteld, die door de minister kort werden beantwoord: de term moest worden bezien in de geest van de toelichting. Het was uiteindelijk aan de rechter om te bepalen of iets wel of niet als 'gerucht' zou moeten worden gekwalificeerd. Het luiden van de kerkklokken hoefde volgens de minister desgevraagd niet te worden uitgezonderd van het verbod in artikel 2: het klokgelui werd geregeld in de Wet op de Kerkgenootschappen, die ook na aanneming van de Zondagswet haar gelding volledig zou behouden.[31]

Artikel 2, tweede lid beoogde vast te leggen dat de burgemeester verplicht was ter bescherming van de godsdienstoefening de nodige maatregelen te nemen. Het zou niet nodig zijn om hiertoe verbods- of gebodsmaatregelen uit te vaardigen; hij zou deze bevoegdheid ook 'zeer wel' kunnen uitoefenen zonder hiertoe over te gaan. Bij de afweging van het verkeersbelang tegen het belang van godsdienstoefening diende dit laatste te prevaleren: de Zondagswet moest ten opzichte van de Wegenverkeerswet als lex specialis worden beschouwd. Verder werd door de minister gesteld dat de bevoegdheden die in het tweede lid aan de burgemeester werden toebedeeld, moesten worden beschouwd als 'precisering en ten dele ook als uitbreiding' van de algemene bevoegdheid van de burgemeester ter bescherming van de openbare orde en rust'.[32]

In de Tweede Kamer werd gevraagd naar de verhouding tussen artikel 2 Zondagswet en artikel 146 Wetboek van Strafrecht ('WvSr')[33], waarin het opzettelijk storen van een godsdienstige bijeenkomst strafbaar is gesteld en dat een ruimere strekking heeft dan het Zondagswetartikel.[34] De minister stelde dat voor de toepasselijkheid van artikel 146 Sr sprake diende te zijn van een misdrijf waarvoor opzet was vereist. Daarom was verklaarbaar dat het niet alleen gold voor godsdienstoefeningen, maar tevens voor andere godsdienstige bijeenkomsten en kerkelijke plechtigheden. Het zou te ver gaan artikel 2 Zondagswet in die trant uit te breiden.[35]

2.2 Gerucht in het algemeen: artikel 3 Zondagswet

Artikel 3 Zondagswet luidt:

---

[31] *Handelingen TK* 20 maart 1953, 2 176, p. 2504.
[32] *Kamerstukken II* 1952/53, 2 176, nr. 6, p. 3; *Handelingen TK* 20 maart 1953, 2 176, p. 2504.
[33] Art. 146 Sr luidt: Hij die door het verwekken van wanorde of het maken van gedruis hetzij een geoorloofde openbare samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, hetzij een geoorloofde godsdienstige of levensbeschouwelijke plechtigheid of lijkplechtigheid opzettelijk stoort, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie.
[34] *Handelingen II* 18 maart 1953, 2 176, p. 2479.
[35] *Handelingen II* 20 maart 1953, 2 176, p. 2504.

> 1. Het is verboden op Zondag zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken, dat op een afstand van meer dan 200 meter van het punt van verwekking hoorbaar is.
> 2. Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing op uitingen tijdens geoorloofde samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergaderingen of betogingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties. Voor zover dat vereist is ter voorkoming van gerucht dat de viering van de Zondag en de openbare rust op de Zondag ernstig verstoort, voegt de burgemeester aan de voorschriften en beperkingen bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties voorschriften en beperkingen toe met betrekking tot het geluidsniveau en met betrekking tot het gebruik van geluidsapparaten, of worden door hem aanwijzingen ter zake gegeven.
> 3. Voor andere gevallen dan die bedoeld in het tweede lid kan de burgemeester voor de tijd na 13 uur ontheffing verlenen van het bepaalde in het eerste lid; de gemeenteraad kan ter zake regels stellen.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Zondagswet van 1953 werd over de betekenis van 'gerucht' ook in verband met dit wetsartikel van gedachten gewisseld, en ook hier antwoordde de minister dat men elk geval op zichzelf diende te bekijken, uitgaande van de bedoeling van de wetgever. Dit gold tevens voor de 200 meter-grens: 'Artikel 3 beoogt niet een regeling te geven, waardoor een rustlievend burger tegen een rumoerige buurman wordt beschermd, maar heeft de strekking rumoer in het openbare leven zoveel mogelijk te voorkomen. Waar de grens ligt, is niet wiskundig zeker vast te stellen, maar de afstand van 200 meter lijkt met het oog op alle in het geding zijnde factoren een acceptabele', zo stelde de minister.[36]

Het tweede lid van artikel 3 werd gewijzigd in verband met de inwerkingtreding van de Wom, die beoogde de artikelen 6 en 9 van de in 1983 in werking getreden Grondwet uit te werken. Ook wijziging van de Zondagswet was in het licht van de nieuwe grondwetsbepalingen noodzakelijk.[37] Het belangrijkste punt waarop de Zondagswet wijziging behoefde was, ingevolge de memorie van toelichting bij de Wom, de aan de burgemeester en de gemeenteraad gedelegeerde bevoegdheden tot beperking van optochten en bijeenkomsten in het belang van de zondagsviering en de openbare rust op zondag: deze bevoegdheden hadden een zeer open karakter dat zich niet verdroeg met de nieuwe, grondwettelijke beperkingsclausules. Artikel 6 en 9 mogen in beginsel slechts worden beperkt door de formele wetgever, die deze bevoegdheid alléén aan de gemeentelijke wetgever mag overdragen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De doelstellingen van de Zondagswet zijn tot geen van deze grondwettelijke beperkingsdoeleinden te herleiden, en dat betekende dat de ruime bevoegdheden van de burgemeester en de gemeenteraad niet langer waren geoorloofd. De bevoegdheden van de burgemeester werden beperkt door een nieuwe, imperatieve formulering (voor zover dat *vereist* is (...) *voegt* de burgemeester (...) of *worden* door hem) van het tweede lid. De voorschriften of beperkingen die hij in voorkomende gevallen kon stellen, zouden door de rechter volledig op rechtmatigheid kunnen worden getoetst. Verder vloeit uit de parlementaire stukken voort dat voorschriften en beperkingen alléén mogen worden gesteld, als op grond van de Wom een kennisgeving of vergunningaanvraag is gedaan. In de andere gevallen zou slechts het aanwijzingsinstrument kunnen worden gebruikt.[38]

Op grond van artikel 3, derde lid Zondagswet kan de gemeenteraad regels stellen omtrent de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester ten aanzien van samenkomsten ná 13.00 u. Over de verhouding tussen de bevoegdheid van de burgemeester en die van de gemeenteraad werden tijdens de behandeling van de wet van 1953 vragen gesteld: kon de gemeenteraad het stellen van regels ook nalaten, en zo ja, hoe zou daardoor de bevoegdheid van de burgemeester worden beïnvloed? De minister antwoordde dat ook dan de burgemeester bevoegd zou zijn ontheffingen te verlenen, aangezien die bevoegdheid anders illusoir gemaakt zou worden. Om die reden zou de gemeenteraad de ontheffingsbevoegdheid niet geheel mogen

[36] *Handelingen II* 20 maart 1953, 2 176, p. 2505.
[37] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 2; p. 11.
[38] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 12, p. 27.

uitsluiten – al zou aanzienlijke beperking wel zijn toegestaan.[39] Dit uitgangspunt wijzigde met de inwerkingtreding van artikel 5a Zondagswet (zie hierna, § 2.4): alleen als de gemeenteraad deze bevoegdheid aan de burgemeester toebedeelde, kon een ontheffing worden verleend. Stelde de gemeenteraad hieromtrent geen regels, dan moest de burgemeester voortaan *niet* tot het verlenen van een ontheffing bevoegd worden geacht. Tevens werd het imperatieve karakter van de formulering van het derde lid toen gewijzigd, omdat veel gemeentebesturen kennelijk niet de behoefte hadden deze materie te regelen. Het 'stelt regels' werd vervangen door 'kan regels stellen'.[40] Uit de jurisprudentie blijkt overigens dat voor het verlenen van een ontheffing als bedoeld in artikel 3, tweede lid Zondagswet – ondanks de 'strikte noodzaak' waarvan het artikel rept – geen sprake hoeft te zijn van 'zeer dringende redenen'.[41]

2.3 Openbare vermakelijkheden: artikel 4 Zondagswet

Artikel 4 Zondagswet luidt:

> 1. Het is verboden op Zondag voor 13 uur openbare vermakelijkheden te houden, daartoe gelegenheid te geven of daaraan deel te nemen.
> 2. De gemeenteraad kan bij plaatselijke verordening voor de tijd na 13 uur voor door hem aan te wijzen openbare vermakelijkheden eenzelfde verbod vaststellen als in het eerste lid vervat.
> 3. De burgemeester is bevoegd ontheffing te verlenen van het bepaalde bij het eerste en krachtens het tweede lid; de gemeenteraad kan terzake regels stellen.
> 4. Ten aanzien van openbare vermakelijkheden, waarvan redelijkerwijze geen beletselen voor de viering van de Zondag en geen verstoring van de openbare rust op de Zondag zijn te duchten, wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald, dat zij niet als openbare vermakelijkheden in de zin van deze wet zullen worden beschouwd.[42]

De term 'openbare vermakelijkheid' gaf tot uitgebreide beraadslagingen aanleiding.[43] Concluderend stelde de minister dat het begrip zijn 'eigen omlijning' zou moeten vinden, 'enerzijds door de beperkingen, bij algemene maatregel van bestuur aangebracht, anderzijds door de jurisprudentie'.[44]

De verhouding tussen de aan de gemeenteraad in het tweede lid toebedeelde bevoegdheid en de bepalingen in de amvb op grond van het vierde lid kwam eveneens uitvoerig aan de orde. Uit de parlementaire stukken vloeit voort dat als de raad openbare vermakelijkheden zou willen verbieden op grond van de hem in lid 2 toegekende verordeningsbevoegdheid, hij deze in de verordening stuk voor stuk en voldoende gedetailleerd moet opsommen. Dit uitgangspunt kwam naar voren in het KB van 28 februari 1990, waarin een verordeningsbepaling van de gemeente Nieuw-Lekkerland werd vernietigd wegens strijd met de wet. De omschrijving 'iedere openbare en/of voor publiek toegankelijke inrichting of activiteit die gericht of medegericht op het al dan niet met behulp van een geluidsapparaat ten gehore brengen van muziek of zang' – waarmee werd beoogd discotheken op zondag gesloten te houden – achtte de Kroon niet onderscheidend genoeg.[45] De activiteiten die op grond van de amvb niet als openbare vermakelijkheden in de zin van de Zondagswet zijn aan te merken, vallen niet alleen buiten het bereik van de wet, maar óók buiten het bereik van de in het tweede lid aan de gemeenteraad toegekende bevoegdheid.

---

[39] *Kamerstukken I* 1952/53, 2 176, nr. 178a, p. 2.
[40] *Kamerstukken II* 1954/55, 3 740, nr. 3.
[41] ARRvS 27 juli 1978, *AB* 1978, 378 (ontheffing kermis Emmeloord) m.nt. Stellinga; ARRvS 30 januari 1991, *AB* 1992, 30 (ontheffing kermis Delft).
[42] In de amvb worden genoemd toneelvoorstellingen, filmvoorstellingen, concerten en andere openbare bijeenkomsten, welke in besloten ruimten worden gehouden en de geestelijke, zedelijke of culturele verheffing of ontwikkeling van het publiek ten doel hebben (art. 1).
[43] Zie voor een uitgebreide beschrijving – waarin tevens de Zondagswet van 1815 en de daarop gebaseerde jurisprudentie werden betrokken – Douma 1954, p. 102-114.
[44] *Handelingen II* 20 maart 1953, 2 176, p. 2524.
[45] KB 28 februari 1990 (Nieuw-Lekkerland), *AB* 1990, 357 m.nt. Stolk.

Gevraagd werd of de burgemeester ook ná inwerkingtreding van de amvb bevoegd zou blijven om een vergunning (bedoeld werd waarschijnlijk: ontheffing) te weigeren voor vermakelijkheden die in de amvb waren opgenomen, wanneer een vergunning (cq ontheffing) op grond van raadsbepalingen zou zijn vereist. Volgens de minister zou het ontwerp die bevoegdheid van de burgemeester onverlet laten, mits dit *niet* zou geschieden uit hetzelfde oogpunt als aan de wet zelf ten grondslag ligt.[46] Kortom: een vergunning mag *niet* worden geweigerd in verband met de zondagsrust.

Ten aanzien van de bevoegdheden als toebedeeld in artikel 4, tweede lid Zondagswet, gold in 1953 hetzelfde als hiervóór over artikel 3, derde lid aan de orde is gekomen: de burgemeester mocht ontheffing verlenen; de gemeenteraad kon hierover regels stellen, waarbij de ontheffingsbevoegdheid niet geheel illusoir mocht worden gemaakt. Na wijziging van de Zondagswet in 1955 vloeide de bevoegdheid tot ontheffingverlening niet langer zonder meer voort uit de Zondagswet, maar uit de door de gemeenteraad gestelde regels (zie ook § 2.2 en § 2.4).

2.4 Bijeenkomsten op openbare plaatsen: artikel 5 en 5a Zondagswet

De artikelen 5 en 5a Zondagswet luiden:

> Artikel 5
> 1. Het is verboden op Zondag voor 13 uur optochten of bijeenkomsten op openbare plaatsen te houden, daartoe gelegenheid te geven, of daaraan deel te nemen.
> 2. Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing op:
> a. samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging;
> b. wandeltochten die niet door muziek worden begeleid.
> 3. Met betrekking tot de in het tweede lid onder a bedoelde samenkomsten voegt de burgemeester, voor zover dat vereist is ter voorkoming van onnodige verstoring van de openbare rust op de Zondag, aan de voorschriften en beperkingen bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties voorschriften en beperkingen toe met betrekking tot tijd, plaats en duur van zodanige samenkomsten, of worden door hem aanwijzingen ter zake gegeven.
>
> Artikel 5a
> 1. Artikel 3, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, zijn in een gemeente of groep van gemeenten niet van toepassing op door Gedeputeerde Staten aangewezen, bij het in werking treden dezer wet aldaar bestaande tradities en gebruiken, welke naar hun oordeel in het volksleven zijn geworteld en niet als openbare vermakelijkheden in de zin van deze wet zijn te beschouwen. Aanwijzing kan slechts geschieden binnen 18 maanden na het in werking treden van dit artikel. Alvorens Gedeputeerde Staten tot aanwijzing overgaan horen zij burgemeester en wethouders.
> 2. Artikel 3, derde lid, en artikel 4, derde lid, zijn niet van toepassing in door Gedeputeerde Staten aangewezen gemeenten, waar naar hun oordeel het verlenen van ontheffing zou indruisen tegen godsdienstige overtuigingen, welke het volksleven aldaar overwegend beheersen. Alvorens Gedeputeerde Staten tot aanwijzing overgaan, horen zij burgemeester en wethouders.

In eerste instantie had artikel 5 Zondagswet slechts betrekking op politieke optochten of bijeenkomsten. Ook ten aanzien van dit artikel werd over de terminologie beraadslaagd. Wat werd bedoeld met 'politieke optocht'? De minister stelde dat wat onder een 'politieke optocht' moest worden verstaan uiteindelijk ter beoordeling van de rechter stond. De term 'politieke' werd via een amendement uit het wetsontwerp geschrapt. Optochten en bijeenkomsten werden vervolgens – onverminderd de bepaling van artikel 177, tweede lid Grondwet[47] – op zondag vóór 13.00 u. in algemene zin verboden.

---

[46] *Kamerstukken I* 1952/53, 2 176, nr. 178a, p. 2; *Handelingen I* 13 oktober 1953, 2 176, p. 2042-2043.

[47] Art. 177 Gw luidde: (1) Alle openbare godsdienstoefening binnen gebouwen en besloten plaatsen wordt toegelaten, behoudens de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust. (2) Onder dezelfde bepaling blijft de openbare godsdienstoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen geoorloofd, waar zij thans naar de wetten en reglementen is toegelaten.

Anders dan in de artikelen 3 en 4 van de Zondagswet werd in het vijfde artikel géén ontheffingsbevoegdheid voor de burgemeester opgenomen, noch werd aan de gemeenteraad de bevoegdheid verleend nadere regels te stellen. In de Kamers werd gevraagd naar de reden voor het ontbreken van gemeentelijke bevoegdheden.[48] De minister antwoordde kortweg dat hij voor uitbreiding van de bevoegdheid van de gemeenteraad 'voorshands niet voldoende aanleiding' zag.[49] Ontheffingsbevoegdheden voor de burgemeester moesten 'uitzonderingen blijven'. Aangegeven werd dat bij de voorbereiding van het wetsontwerp was nagegaan in hoeverre aan een ontheffingsbevoegdheid behoefte bestond en gebleken was, 'dat men zonder ontheffingsbevoegdheid niet vastloopt'.[50]

Artikel 5 werd, evenals artikel 3 en op grond van dezelfde redenen, aangepast met de inwerkingtreding van de Wom.[51]

Artikel 5a werd in 1955 in de Zondagswet opgenomen. In het artikel worden de artikelen 3, eerste lid en 5, eerste lid niet van toepassing verklaard op bestaande tradities en gebruiken die vóór de inwerkingtreding van de Zondagswet al bestonden en waarvan gedeputeerde staten had geoordeeld dat zij als 'in het volksleven geworteld' moesten worden beschouwd. Dergelijke tradities en gebruiken – in de memorie van toelichting werden bijvoorbeeld dauwtrappen en het zingen en spelen van kerstliederen in de Kerstnacht genoemd[52] – dienden niet langer als 'openbare vermakelijkheden' in de zin van de Zondagswet te worden beschouwd, zodat zij onbelemmerd doorgang konden vinden.

Het tweede lid van het artikel werd eraan toegevoegd bij amendement-Bruins Slot (ARP).[53] Uit de toelichting (bij het nog ongewijzigde amendement) blijkt dat werd beoogd de gemeenteraad op eenvoudige wijze in staat te stellen het wettelijk minimumregiem van de Zondagswet binnen de gemeente te handhaven. De in de artikelen 2 en 4 Zondagswet aan de burgemeester toebedeelde ontheffingsbevoegdheid werd daartoe beperkt: alleen als de gemeenteraad deze bevoegdheid aan de burgemeester toebedeelde, kon een ontheffing worden verleend. Stelde de gemeenteraad hieromtrent geen regels, dan moest de burgemeester voortaan – anders dan eerder het geval was, zie onder § 2.2 en 2.3 – *niet* tot het verlenen van een ontheffing bevoegd worden geacht. Het oorspronkelijke amendement werd – na kritische kanttekeningen van de Kamer en de minister – aangepast in die zin, dat gedeputeerde staten (in plaats van de gemeenteraad) bevoegd werd te beoordelen of in een gemeente de mogelijkheid tot ontheffing al dan niet zou bestaan.[54]

2.5 Arbeid in beroep of bedrijf, artikel 6 Zondagswet

Artikel 6 Zondagswet luidt:

> Het is verboden op Zondag zonder genoegzame reden de openbare rust door arbeid in beroep of bedrijf te verstoren.

Voor de beantwoording van de vraag of het verrichten van arbeid op grond van dit artikel al dan niet is toegestaan, moet worden nagegaan of de arbeid 1) de openbare rust verstoort; en 2) dit doet zonder genoegzame reden. Dit was anders dan onder de Zondagswet van 1815, waar de criteria van hoor- en zichtbaarheid een doorslaggevende rol speelden.[55]

---

[48] *Kamerstukken II* 1951/51, 2 176, nr. 5, p. 5; *Handelingen I* 13 oktober 1953, 2 176, p. 2040.
[49] *Kamerstukken II* 1952/53, 2 176, nr. 6, p. 3.
[50] *Handelingen I* 13 oktober 1953, 2 176, p. 2043.
[51] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 12, p. 26-27.
[52] *Kamerstukken II* 1954/55, 3 740, nr. 3.
[53] *Kamerstukken II* 1954/55, 3 740, nr. 8 en 13 (herdruk). Het amendement werd tevens ondertekend door Stapelkamp, Roosjen, Van den Heuvel en Van Eijsden; allemaal van de ARP.
[54] *Handelingen TK* 17 juni 1955, 3 740, p. 2799-2800.
[55] Zie voor een overzicht van de jurisprudentie onder de oude wet Douma 1954, p. 128-129.

Vooral de vraag wanneer sprake zou zijn van een 'genoegzame reden' speelde onder de parlementariërs. Men vond de term erg vaag en vreesde dat zowel opsporingsambtenaren als rechters erdoor in een lastig parket zouden geraken. De suggestie om alle *openbare* arbeid op zondag te verbieden – met daaraan gekoppeld eventueel de mogelijkheid voor gemeenteraden om hierover regels te stellen, op grond waarvan de burgemeester voor het verrichten van arbeid op zondag een vergunning kon verlenen[56] – werd door de minister van de hand gewezen: hij achtte een algemeen verbod op openbare arbeid 'onder de huidige omstandigheden niet aanvaardbaar'. De term 'zonder genoegzame reden' zou de mogelijkheid bieden om 'de eisen van het maatschappelijk leven voldoende tot hun recht te doen komen'. De interpretatie van het begrip zou zonder problemen aan opsporingsambtenaren en de rechter kunnen worden toevertrouwd.[57] Al met al vermoedde hij dat de werking van het artikel op deze manier niet verder zou gaan dan noodzakelijk was, de doelstelling van de wet zou helpen verzekeren en dat rekening kon worden gehouden met maatschappelijke ontwikkelingen.[58]

Enkele parlementariërs legden de minister voorbeelden van het verrichten van arbeid voor, waarbij de vraag werd gesteld of de betreffende vorm onder artikel 6 Zondagswet was toegestaan. Zo werd gevraagd of arbeid in cafés of op terrassen door de wet werd verboden en of het verboden was op zondag een kippenhok te timmeren.[59] De minister beantwoordde deze vragen ontkennend. Wel gaf hij aan dat de in artikel 3 Zondagswet gestelde 200-meter grens ook bij het verrichten van arbeid geldt.[60]

2.6 Sportbeoefening en ontspanning, artikel 7 Zondagswet

Artikel 7 Zondagswet luidt:

> 1. Plaatselijke verordeningen tot regeling van punten, waaromtrent bij deze wet niet is voorzien, mogen geen verbodsbepalingen inhouden omtrent sportbeoefening of andere vormen van ontspanning op Zondag, die niet als openbare vermakelijkheid in de zin van deze wet zijn te beschouwen.
> 2. Besluiten van een orgaan van de gemeente mogen geen beletselen inhouden voor sportbeoefening of andere vormen van ontspanning op zondag, niet zijnde openbare vermakelijkheden als bedoeld in het eerste lid.
> 3. Voor de toepassing van het tweede lid worden met een "orgaan van de gemeente" gelijkgesteld:
> a. een orgaan ingesteld tot uitvoering van een gemeenschappelijke regeling; en
> b. een of meer natuurlijke personen of rechtspersonen voor zover het betreft besluiten ten aanzien van de exploitatie van een inrichting voor sportbeoefening of andere vormen van ontspanning waarvan de gemeente eigenaresse is of ten behoeve waarvan de gemeente een bijdrage in welke vorm dan ook heeft verleend na 8 mei 1974.
> 4. De gemeenteraad kan bij plaatselijke verordening bepalen, dat artikel 2 mede van toepassing zal zijn op in de verordening met name genoemde dagen, welke door een of meer kerkgenootschappen tot rust- of feestdagen zijn bestemd.

In het voorstel voor de Zondagswet van 1953 was alleen het – iets anders geformuleerde – eerste lid van het artikel opgenomen. Over de reikwijdte van de verordenende bevoegdheid in het eerste lid wordt in de memorie van antwoord gesteld: 'Voor wat artikel 7 betreft, zij erop gewezen, dat de bemoeienissen der gemeentebesturen op het stuk van het houden op Zondag van openbare vermakelijkheden haar grenzen vinden in artikel 4 van het ontwerp. De bedoeling van artikel 7 is buiten twijfel te stellen, dat buiten het kader van artikel 4 ten aanzien van sportbeoefening of andere vormen van ontspanning op Zondag voor de gemeentebesturen geen regelgevende bevoegdheid zal bestaan'.[61] Kortom: gemeentebesturen mogen sport en ontspanning niet slechts verbieden met als reden het bewaren van de zondagsrust – de overige

[56] *Kamerstukken II* 1952/53, 2 176, nr. 5, p. 3.
[57] *Kamerstukken II* 1952/53, 2 176, nr. 6, p. 3.
[58] *Handelingen I* 13 oktober 1953, 2 176, p. 2042.
[59] *Handelingen II* 18 maart 1953, 2 176, p. 2472.
[60] *Handelingen II* 20 maart 1953, 2 176, p. 2508.
[61] *Kamerstukken II* 1952/53, 2 176, nr. 6, p. 2.

artikelen van de wet in aanmerking genomen. Verordeningsbepalingen waarin hiertoe toch werd overgegaan, zijn door de Kroon vernietigd.[62] Uit het KB van 28 april 1981, waarin een besluit van de gemeenteraad van de gemeente Bunschoten werd vernietigd (besloten werd geen gelden beschikbaar te stellen voor de zondagssport), blijkt dat argumenten die *niet* zijn ontleend aan de Zondagswet, er eventueel wel gerechtvaardigd toe kunnen leiden dat sportbeoefening op zondag wordt belemmerd: overwogen werd dat zondagssluiting van sportaccommodaties op zuiver financiële gronden geen strijd oplevert met de Zondagswet. De gemeenteraad van Bunschoten had zijn beslissing echter met principiële argumenten gemotiveerd.[63]

Het huidige tweede en derde lid van artikel 7 zijn het resultaat van een initiatiefvoorstel van de Kamerleden Goudsmit (D66) en Van den Doel (PvdA), dat op 14 januari 1972 aanhangig werd gemaakt.[64] Volgens de initiatiefnemers stond artikel 7, eerste lid Zondagswet er – blijkens zijn bewoordingen en de uitleg die daaraan in de parlementaire stukken bij de wet werd gegeven – aan in de weg dat sportbeoefening en ontspanning op zondag door de wet feitelijk zouden worden verhinderd. Gebleken was echter dat verschillende gemeentebesturen bij raadsbesluit de gemeentelijke zwembaden op zondag gesloten hielden en dat de Hoge Raad deze besluiten niet in strijd met artikel 7 Zondagswet achtte.[65] Volgens de initiatiefnemers – van wie Van den Doel overigens, door het kraken van een gemeentelijk zwembad op zondag, actief de hand had gehad in de totstandkoming van de hiervoor aangehaalde jurisprudentie[66] – was daarom sprake van een lacune in de wet. Voorgesteld werd om de 'plaatselijke verordeningen' in artikel 7 te vervangen door besluiten van àlle organen van de gemeente, zodat ook deze voortaan sport en ontspanning op zondag niet mochten verbieden. Tevens werd een artikel voorgesteld dat beoogde het onmogelijk te maken dat gemeentebesturen via de privaatrechtelijke weg (bijvoorbeeld door het onderbrengen van een gemeentelijk zwembad in een stichting) de bepalingen in de Zondagswet te omzeilen. Na inwerkingtreding van het artikel bleek inderdaad dat het gemeentebesturen niet alleen op grond van publiekrechtelijke rechtshandelingen verboden was sportbeoefening en ontspanning op zondag te verbieden[67], maar ook op grond van privaatrechtelijke.[68] De situatie waarin gemeentelijke subsidie afhankelijk werd gesteld van het nemen van een met de wet strijdige beslissing door de aanvrager (namelijk: het op zondag gesloten houden van de tennisbanen), kon volgens de Afdeling evenmin door de beugel.[69]

2.7 Samenvatting

Op grond van artikel 2 Zondagswet kan de burgemeester ter bescherming van de godsdienstoefening bepaalde verkeersmaatregelen nemen. Wanneer hij de belangen die met de Wegenverkeerswet worden gediend moet afwegen tegen de belangen die de Zondagswet beschermt, hebben deze laatste voorrang. Over de toepassing van deze bepaling lijkt geen jurisprudentie te bestaan.

---

[62] Zie bijv. KB 4 juli 1978, *AB* 1982, 72 (Hardinxverld-Giessendam) m.nt. Van der Burg; KB 7 november 1985, *AB* 1985, 359 (Urk); KB 19 maart 1991, *AB* 1991, 682 m.nt. Stolk.

[63] *KB* 28 april 1981, *AB* 1982, 71 (Bunschoten).

[64] *Kamerstukken II* 1971/72, 11 678, nrs. 1-2. Het voorstel werd overgenomen door Jurgens (PPR) en Franssen (PvdA).

[65] *Kamerstukken II* 1971/72, 11 678, nr. 3, met verwijzing naar HR 11 januari 1972, *NJ* 1972, 83 en 84 m.nt. Prins.

[66] Deze (in de woorden van Tweede-Kamerlid Kappeyne van de Copello (VVD)) 'progressieve plons' werd in de parlementaire stukken bij het wijzigingsvoorstel veelvuldig aangehaald – zowel instemmend als afkeurend. *Handelingen II* 7 mei 1974, 11 678, p. 3562.

[67] Bijv. ARRvS 23 december 1989, *AB* 1989, 305 m.nt. Van der Veen (Aalburg; weigering ontheffing sluitingstijd café).

[68] Bijv. Rb. Rotterdam 17 mei 1977, *NJ* 1977, 579 (Driebruggen; weigering verhuren gemeentelijke tennisbanen op zondag).

[69] ARRvS 14 december 1976, *AB* 1977, 115 m.nt. Van der Veen (Waardenburg; weigering subsidieverlening).

Wanneer de gemeenteraad hieromtrent regels heeft gesteld, kan de burgemeester ontheffing verlenen van het verbod om zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken dat op meer dan 200 meter van het punt van verwekking hoorbaar is. 'Strikte noodzaak' impliceert niet dat een dringende reden aan de ontheffing ten grondslag moet liggen. Het 200-meterverbod geldt niet ten aanzien van tradities en gebruiken die in het volksleven zijn geworteld en als zodanig door gedeputeerde staten zijn aangewezen. Ook geldt het verbod niet voor samenkomsten die vallen binnen het bereik van de artikelen 6 of 9 Gw. Als voor dergelijke samenkomsten op grond van de Wom een kennisgeving is vereist, kan de burgemeester hieraan voorschriften of beperkingen stellen aan het geluidsniveau, ter bescherming van de zondagsrust. Is géén kennisgeving op grond van de Wom vereist, dan kunnen ook geen voorschriften of beperkingen worden gesteld.

Van het verbod om openbare vermakelijkheden te houden, daartoe de gelegenheid te geven of daaraan deel te nemen kan – als de gemeenteraad daarover regels heeft gesteld – door de burgemeester ontheffing worden verleend. In de op de Zondagswet gebaseerde amvb wordt een aantal activiteiten genoemd die niet als openbare vermakelijkheden in de zin van de wet worden beschouwd. Deze mag de raad niet alsnog bij verordening verbieden. Ontheffingen voor die activiteiten kunnen slechts worden geweigerd op grond van andere argumenten dan de bescherming van de zondagsrust. Openbare vermakelijkheden waarop de amvb niet ziet, mag de gemeenteraad bij verordening wèl verbieden, mits daarvan in de verordening een nauwkeurige omschrijving wordt gegeven.

Samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging vallen binnen het bereik van artikel 6 Gw. Als voor deze samenkomsten op grond van de Wom een kennisgeving is vereist, kan de burgemeester hieraan voorschriften en beperkingen omtrent de tijd, plaats en duur van de samenkomsten verbinden ter bescherming van de zondagsrust. Optochten en bijeenkomsten die niet zijn gericht op het belijden van godsdienst of levensovertuiging, zijn op zondag vóór 13.00 u. verboden. Wandeltochten zonder muziek en tradities en gebruiken die – als dat blijkt uit de aanwijzing door gedeputeerde staten – in het volksleven zijn geworteld vallen niet onder het verbod.

Arbeid die zonder genoegzame reden de zondagsrust verstoort, is in beginsel verboden. Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een genoegzame reden, moeten maatschappelijke omstandigheden in aanmerking worden genomen.

Vormen van sport en ontspanning die niet als openbare vermakelijkheid in de zin van de wet zijn te beschouwen, mogen door gemeentebesturen noch via het publiekrecht, noch via het privaatrecht worden verboden om de zondagsrust te waarborgen. Andere argumenten kunnen hiertoe wel worden aangevoerd. Ook als een vorm van ontspanning wel als openbare vermakelijkheid is te kwalificeren – en als zodanig ook nauwkeurig staat omschreven in een gemeentelijke verordening – mag zij worden verboden ter bevordering van de zondagsrust.

3. Aanvullende bepalingen over de zondagsrust in gemeentelijke verordeningen

De bevoegdheden die gemeentelijke organen op grond van de Zondagswet hebben, zijn in het voorgaande aan de orde gekomen. In deze paragraaf gaan wij in op de vraag in hoeverre er voor gemeentebesturen daarnaast ruimte bestaat om in hun eigen verordeningen bepalingen op te nemen die ten dienste staan aan de bescherming van de zondagsrust.

3.1 Grenzen aan gemeentelijke verordeningsbevoegdheden

Gemeentebesturen moeten bij de uitoefening van hun verordeningsbevoegdheid met een aantal grenzen rekening houden.

Autonome gemeentelijke verordeningen – dat wil zeggen: verordeningen die gemeentebesturen op eigen initiatief maken en zònder dat zij daartoe in een wet in formele zin de opdracht krijgen – moeten op enigerlei wijze het gemeentelijk belang dienen en mogen dus niet slechts op individuele belangen betrekking hebben. Bepalingen in autonome gemeentelijke

verordeningen[70] mogen hogere regelingen – afkomstig van bijvoorbeeld de wetgever, de regering of provinciale staten – in beginsel aanvullen. Dit is slechts anders als de hogere regeling het onderwerp waarop de verordeningsbepaling betrekking heeft, uitputtend regelt.

De artikelen 121 en 122 Gemeentewet ('Gemwet') bepalen de verhouding tussen gemeentelijke verordeningen en hogere regelingen. Volgens vaste rechtspraak wordt het begrip 'onderwerp' in artikel 121 Gemwet centraal gesteld bij beantwoording van de vraag of een latere (posterieure) gemeentelijke verordening strijd oplevert met een eerdere (anterieure) hogere regeling. De beide regelingen hebben hetzelfde onderwerp als zij hetzelfde ge- of verbieden èn dat doen vanuit hetzelfde motief.[71] Als het onderwerp gelijk is – object en motief zijn hetzelfde – en de hogere, wettelijke bepaling regelt het onderwerp uitputtend, dan is aanvulling van gemeentewege niet mogelijk. Is het onderwerp anders, dan is aanvulling, zelfs van wettelijke regelingen die uitputtend moeten worden geacht, wel mogelijk. Van belang is wel dat de lagere regeling de hogere niet doorkruist.[72] De hier beschreven dogmatiek is gecompliceerd. Vaak is niet duidelijk of een regeling uitputtend is bedoeld en evenmin valt op voorhand lastig te zeggen wanneer een lagere regeling een hogere doorkruist.

Artikel 122 Gemwet bepaalt dat anterieure gemeentelijke verordeningen van rechtswege vervallen als in hun onderwerp door een hogere regeling wordt voorzien.[73] De term 'onderwerp' wordt doorgaans op dezelfde wijze uitgelegd als in artikel 121 Gemwet.

3.2 Ruimte voor gemeentebesturen om aanvullende regels over de zondagsrust te stellen

Ter beantwoording van de vraag in hoeverre gemeentebesturen onder de huidige Zondagswet ruimte hebben om aanvullend regels te stellen met betrekking tot de zondagsrust, is het van belang de hiervoor beschreven grenzen in het oog te houden. Wanneer we bezien welke handelingen op grond van de Zondagswet (kunnen) worden ge- en verboden, dan levert dat de volgende categorieën op: (verkeers)lawaai (artikel 2 en 3), openbare vermakelijkheden (artikel 4), optochten en bijeenkomsten (artikel 5), openbare arbeid in beroep of bedrijf (artikel 6) en 'punten waarin de wet niet voorziet', waarbij sportbeoefening en ontspanning op zondag niet mogen worden belemmerd (artikel 7). De Zondagswet is – blijkens haar bepalingen en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen – niet uitputtend bedoeld. Dat betekent niet dat gemeentelijke aanvulling van de wet in alle vormen mogelijk is: aanvullende, gemeentelijke bepalingen moeten binnen de daarvoor in de wet gestelde grenzen blijven en mogen niet te vergaand dezelfde materie regelen. Zou dat wel gebeuren, dan kan alsnog strijd met de wettelijke bepalingen ontstaan. Wij gaan hier na hoe ver de gemeentelijke aanvullingsbevoegdheid met betrekking tot de eerder genoemde categorieën reikt.

3.2.1 (Verkeers)lawaai

De gemeenteraad beschikt op grond van artikel 3, derde lid Zondagswet over de bevoegdheid om regels te stellen omtrent de bevoegdheid van de burgemeester ontheffing te verlenen van het verbod om op zondag geluid te veroorzaken dat meer dan 200 meter ver reikt. Maakt de gemeenteraad van deze bevoegdheid géén gebruik, dan kunnen ook geen ontheffingen worden verleend. Maakt hij hiervan wèl gebruik, dan is hij vrij de ruimhartigheid van het ontheffingenbeleid zelf te bepalen.

---

[70] Gemeentelijke verordeningsbepalingen op grond van de Zondagswet worden door de formele wetgever vereist en zijn dus niet autonoom, maar in medebewind gevorderd.
[71] HR 4 maart 1952, *NJ* 1952, 365 m.nt. Röling (Emmense baliekluivers).
[72] HR 23 december 1980, *NJ* 1981, 171 (APV Schiermonnikoog).
[73] L. Prakke, J.L. de Reede & G.J.M. van Wissen, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 901-903; A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 188-191.

Gemeentebesturen die de norm van 200 meter zouden willen verscherpen, kunnen dat niet doen in een verordeningsbepaling die beoogt de zondagsrust te beschermen: een dergelijke bepaling zou strijden met artikel 3, eerste lid Zondagswet. Een strengere norm waaraan een ander motief ten grondslag ligt (bijvoorbeeld het voorkomen van geluidsoverlast in het algemeen) en die is vastgelegd in een autonome verordening, zou – in het licht van de Zondagswet – wel zijn toegestaan. Echter: het voorkomen van geluidsoverlast in algemene zin kan door andere wetten dan de Zondagswet – zoals de Wet milieubeheer en het daarop gebaseerde Activiteitenbesluit – wèl uitputtend zijn geregeld. Tevens zou een autonome verordeningsbepaling met deze strekking de hogere wettelijke regelingen kunnen doorkruisen. Een gemeentelijke verordeningsbepaling die een strengere norm dan die van 200 meter stelt, is in dat geval mogelijkerwijs dan met die wettelijke bepalingen in strijd.[74]

Aan de belangenafweging van de burgemeester op grond van artikel 2, tweede lid Zondagswet liggen geen gemeentelijke verordeningsbepalingen te grondslag. Het staat de burgemeester vrij per geval een afweging te maken, waarbij hij – mits de afweging leidt tot een proportioneel resultaat – strenger of minder streng kan optreden.

3.2.2 Openbare vermakelijkheden

Op grond van artikel 4, tweede lid kan de gemeenteraad verordeningsbepalingen formuleren op grond waarvan openbare vermakelijkheden ook ná 13.00 u. worden verboden. Tevens kan hij regels stellen over de bevoegdheid van de burgemeester om ontheffing te verlenen van de verboden vóór en ná 13.00 u. Ten aanzien van deze laatste bevoegdheid geldt hetzelfde als hiervoor, in § 3.2.1, is opgemerkt: als de gemeenteraad hiervan geen gebruik maakt, kunnen geen ontheffingen worden verleend; maakt de gemeenteraad er wel gebruik van, dan is de ruimhartigheid van het ontheffingsbeleid het resultaat van zijn bepalingen.

Het verbieden van openbare vermakelijkheden op grond van een verordeningsbepaling dient, zoals we in § 2.3 reeds hebben gezien, secuur te gebeuren: de gemeenteraad zal zich moeten bedienen van een omschrijving die 'onderscheidend' genoeg is.[75] De activiteiten die op grond van de op artikel 4 Zondagswet gebaseerde amvb niet als openbare vermakelijkheden in de zin van de Zondagswet zijn aan te merken, vallen in beginsel buiten het bereik van de in het tweede lid aan de gemeenteraad toegekende bevoegdheid. Dat wil zeggen: op grond van argumenten die samenhangen met de bescherming van de zondagsrust, kunnen zij niet worden verboden. Op andere gronden kan dat eventueel wel, zij het dat daarbij wel weer rekening moet worden gehouden met andere wettelijke bepalingen dan de Zondagswet. Zo mag een verbod bijvoorbeeld geen strijd opleveren met de vrijheid van meningsuiting als geformuleerd in artikel 7 Gw en 10 EVRM.

3.2.3 Optochten en bijeenkomsten

Op grond van artikel 5 Zondagswet heeft de gemeenteraad geen bevoegdheid om over optochten en bijeenkomsten nadere regels te stellen. Wel zijn op samenkomsten tot het belijden van godsdienst (tweede lid, onder a) óók de regels van de Wom van toepassing. Op grond van artikel 4, eerste lid Wom dient de gemeenteraad regels vast te stellen over de gevallen waarin voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een kennisgeving is vereist. Is een kennisgeving vereist, dan kan de burgemeester hieraan voorschriften en beperkingen verbinden die betrekking hebben op de tijd, plaats en duur van de bijeenkomst.

Het in een gemeentelijke verordening beperken van de mogelijkheid tot optochten of samenkomsten ná 13.00 u. is mogelijk als dat níet geschiedt op grond van doelstellingen die ook aan de Zondagswet ten grondslag liggen. Voor zover de optochten of samenkomsten vallen

---

[74] Opgemerkt zij dat in de model-APV het verbod op het veroorzaken van geluidhinder *niet* van toepassing verklaart op situaties waarin wordt voorzien door de Zondagswet. Zie art. 4.6 van de modelverordening op http://www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/geluid/geluid-in-lokale/algemene/ .

[75] Zie tevens het al eerder aangehaalde KB 28 februari 1990 (Nieuw-Lekkerland), *AB* 1990, 357 m.nt. Stolk.

binnen het bereik van de artikelen 6 en 9 Gw – en dat zal meestal het geval zijn – moeten de gemeentelijke bepalingen in overeenstemming zijn met genoemde grondwetsartikelen en met de Wom. Een demonstratie op zondag kan ingevolge artikel 5, tweede lid jo. 2 Wom worden verboden, maar alléén als de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan, de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt of ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

3.2.4 Openbare arbeid in beroep of bedrijf

Artikel 6 verbiedt het zonder genoegzame reden verstoren van de zondagsrust door arbeid in beroep of bedrijf. De zinsnede 'zonder genoegzame reden' biedt ruimte om met andere belangen – bijvoorbeeld economische belangen – rekening te houden wanneer moet worden bepaald of de zondagsrust al dan niet mag worden verstoord. Het zonder meer verbieden van arbeid op zondag (dat wil zeggen, zonder dat een afwegingsmogelijkheid wordt gecreëerd) zou strijdig zijn met artikel 6 Zondagswet.

Het verbieden van arbeid op àndere gronden dan ter bescherming van de zondagsrust zou – in het licht van de Zondagswet – in beginsel zijn toegestaan. Wel moet daarbij worden bezien of het onderwerp van de gemeentelijke verordeningsbepalingen overlapt met doelstellingen van hogere, wettelijke regelingen en zo ja, of die hogere regelingen uitputtend zijn bedoeld. Het meest in het oog springen in dit verband de Winkeltijdenwet en de Arbeidstijdenwet, die – naast bepaalde, economische doelstellingen – tevens beogen rust te creëren voor hen die (in een winkel) werkzaam zijn. Het creëren van een rustdag zou tevens aan een gemeentelijk verbod op zondagsarbeid ten grondslag kunnen liggen. Staan de beide wetten toe dat één en ander op gemeentelijk niveau wordt geregeld? Hierop wordt in het navolgende kort ingegaan.

3.2.4.1 Winkelsluitingswet en Winkeltijdenwet

In 1928 werd voor het eerst op nationaal niveau een regeling over de openingstijden van winkels geïnitieerd.[76] De reden hiervoor was dezelfde als die in 1815 aan het initiatief voor de Zondagswet ten grondslag had gelegen: de materie werd weliswaar door gemeentelijke verordeningen geregeld, maar deze verschilden onderling van elkaar, hetgeen ongelijkheid met zich bracht.[77] De Winkelsluitingswet van 1928 verbood het een winkel voor het publiek geopend te hebben op zondag. Voor sommige winkels – bakkers, bloemenwinkels en 'melk-, visch en fruitwinkels' – werd in de wet zelf onder bepaalde omstandigheden een uitzondering op dit verbod gemaakt. Dit viel niet bij alle Kamerleden goed: tijdens de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer werden al kritische vragen over de verhouding tussen het voorstel en de Zondagswet gesteld[78], en in het voorlopig verslag staat te lezen dat de door de Zondagswet gegarandeerde zondagsrust door het voorstel over de winkelsluitingstijden kon worden ondermijnd: 'Nu reeds zijn duizenden des Zondags allerminst in rust, en hun aantal zal door dit wetsontwerp, wordt het wet, zeer aanzienlijk worden uitgebreid, voor zooverre niet gebrek aan middelen of godsdienstige overwegingen hun remmenden invloed te dezen zullen doen gelden.'[79] De minister stelde hierop dat met het voorstel niet werd beoogd burgers te dwingen tot heiliging van de zondag, 'al zal het aan de Zondagsheiliging, door de meerdere Zondagsrust, bevorderlijk kunnen zijn'.[80]

De opvolgster van de Winkelsluitingswet van 1930 kwam in 1951 tot stand.[81] Tijdens de parlementaire behandeling werd niet aan de Zondagswet gerefereerd. Dit was anders gedurende

[76] *Bijlagen Handelingen TK* 1927/28, 363, nrs. 1-2.
[77] *Bijlagen Handelingen TK* 1927/28, 363, nr. 3, p. 3.
[78] *Bijlagen Handelingen TK* 1928/29, 76, nr. 2, p. 9.
[79] *Bijlagen Handelingen EK* 1929/30, 19, nr. 19, p. 2.
[80] *Bijlagen Handelingen EK* 1929/30, 19, nr. 19, p. 4.
[81] *Stb.* 1952, nr. 38.

de behandeling van het voorstel dat op 14 januari 1975 aan de Tweede Kamer werd gezonden.[82] Met dat voorstel werd beoogd de bepalingen in de Winkelsluitingswet van 1951 aan de veranderende economische en sociale belangen aan te passen, onder andere door ondernemers in beginsel zelf – met een begrenzing van 52 uur per week en binnen de (overige) grenzen van de wet – hun openingstijden te laten kiezen.[83] Het verbod om winkels op zondag te openen, dat in de wet van 1951 was gehandhaafd, bleef ook onder de wet van 1976 bestaan.[84] Op grond van de artikelen 9 en 10 van de wet waren de burgemeester en het college van b en w onder bepaalde omstandigheden bevoegd om vrijstelling te verlenen van de belangrijkste verbodsbepalingen van de wet, dus óók van het verbod om een winkel op zondag gesloten te houden. Het amendement van Verbrugh (GPV), waarin werd voorgesteld deze vrijstellingen op zondag alleen ná 13.00 u. mogelijk te maken teneinde de aansluiting bij de Zondagswet te waarborgen, sneuvelde in de Tweede Kamer.[85]

Twee jaar na de inwerkingtreding van de Winkelsluitingswet 1976 werd tijdens een mondeling overleg tussen de vaste commissie voor het midden- en kleinbedrijf en de staatssecretaris van Economische Zaken gesproken over knelpunten in de toepassing van de wet.[86] Naar aanleiding van dit overleg en van enkele daaropvolgende adviezen, werd op 18 april 1983 een voorstel tot herziening van de Winkelsluitingswet aan de Tweede Kamer gezonden.[87] Met het voorstel werd verruiming van de mogelijkheid tot zondagopenstelling van winkels beoogd (tot maximaal vier zondagen per jaar), aangezien daaraan in de praktijk groeiende behoefte zou bestaan. In de memorie van toelichting werd aangegeven dat bij de vormgeving van de voorgestelde regeling twee uitgangspunten leidend waren geweest: in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de centrale overheid om kaders te stellen; in de tweede plaats de decentralisatie van bevoegdheden die het beste op gemeentelijk niveau konden worden uitgeoefend.[88] Tijdens de mondelinge behandeling van het voorstel werden door enkele Tweede-Kamerleden vragen gesteld over de verhouding tussen het wetsvoorstel en – met name artikel 6 van – de Zondagswet, op grond waarvan het zonder genoegzame reden verstoren van de

[82] *Kamerstukken II* 1974/75, 13 247, nrs. 1-2.

[83] *Kamerstukken II* 1974/75, 13 247, nr. 3, p. 9 e.v.

[84] Ook de mogelijkheid om voor winkeleigenaren of -beheerders die deel uitmaakten van een kerkgenootschap dat de rustdag op een andere dag dan de zondag houdt een uitzondering te maken, bleef in de wet van 1976 behouden. Het college van b en w kon naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek afwijken van de hoofdregel (art. 4 lid 2 Winkelsluitingswet 1976).

[85] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 247, nr. 15 (27, 28). Zie ook zijn vragen tijdens de mondelinge behandeling, *Handelingen II* 16 maart 1976, 13 247, p. 3419-3420, 'Daarmee (d.w.z. met een regeling die vrijstelling van de zondagsluiting alleen ná 13.00 u. zou toestaan) is de hele zaak van de zondagviering in een land met gemengde bevolking nog niet opgelost. (…) Maar door amendering van het wetsvoorstel in de zojuist genoemde zin zou men in elk geval een stap in de richting naar een oplossing zetten, doordat personeel, dat werkt in bijvoorbeeld een toeristische winkel, niet zonder noodzaak de christelijke zondagmorgenkerkdienst hoeft te verzuimen.' Zie ook *Handelingen II* 18 maart 1976, 13 247, p. 3485-3486, 3495. Over aansluiting van bepalingen uit de Winkelsluitingswet op de Zondagswet werden tevens vragen gesteld door De Boer (ARP), *Handelingen II* 16 maart 1976, 13 247, p. 3411.

[86] *Kamerstukken II* 1979/80, 16 093, nr. 3.

[87] *Kamerstukken II* 1982/83, 17 870, nrs. 1-2.

[88] *Kamerstukken II* 1982/83, 17 870, nr. 3, p. 4-5. De verwijzing naar decentralisatie ontlokte tijdens de mondeling behandeling van het voorstel aan Schutte (GPV) de uitspraak: 'Zo'n redenering zou bij tal van onderwerpen te verdedigen zijn, maar juist als de zondag in het geding is, heeft een beroep op decentralisatie een bittere bijsmaak. Immers, het is nog niet zo lang geleden dat met veel kunst- en vliegwerk in de Zondagswet de laatste mogelijkheid is uitgebannen om op plaatselijk niveau enige regeling te treffen, hetzij publiekrechtelijk, hetzij met behulp van het privaatrecht, om op het gebied van sport en ontspanning de zondagsrust te bevorderen (zie hiervóór, § 2.6, red.). Een handvol gemeenten, gesteund door onder meer de VNG, kreeg toen te horen dat er van decentralisatie geen sprake kon zijn, maar nu de omgekeerde situatie zich voordoet en een aantal gemeenten, gesteund door het bedrijfsleven, ruimere mogelijkheden op zondag wil, biedt de decentralisatiegedachte uitkomst. Over evenwicht gesproken!' *Handelingen II* 15 februari 1984, 17 870, p. 3092.

openbare rust door arbeid in beroep of bedrijf immers was verboden.[89] Staatssecretaris Van Zeil (KVP) benadrukte dat de Zondagswet door de voorgestelde wijziging niet aan betekenis zou verliezen. De formulering 'zonder genoegzame reden' in artikel 6 zou echter ruimte bieden om 'de eisen van het maatschappelijk leven voldoende tot hun recht te doen komen'.[90]

De Winkelsluitingswet werd opnieuw gewijzigd in 1993.[91] Voortschrijdende maatschappelijke ontwikkelingen – zoals groeiende deelname van vrouwen aan het arbeidsproces, toename van het aantal eenoudergezinnen, een groeiend 'aandeel in de bevolking van etnische minderheden' en een toename in recreatief winkelen – deden de behoefte aan koopgelegenheid toenemen.[92] Ondanks deze in de memorie van toelichting gesignaleerde, grote maatschappelijke veranderingen had de wijziging een compromiskarakter: de openingstijden van winkels werden slechts marginaal verruimd.[93] Vragen over de verhouding tussen het voorstel en de Zondagswet werden niettemin gesteld door Van Middelkoop (GPV) en Schartman (CDA).

Wel veel veranderingen bracht het wijzigingsvoorstel van 1995, dat zag op vaststelling van ruimere regels met betrekking tot de openingstijden van winkels: de Winkeltijdenwet.[94] Het voorstel vloeide voort uit het regeerakkoord van het derde kabinet-Lubbers, waarin een belangrijke plaats was ingeruimd voor de 'versterking van de economische groeidynamiek'. Daarbij paste de gedachte dat de overheid marktpartijen door regelgeving niet onnodig moest beperken.[95] Uitgangspunt in het voorstel bleef dat winkels op zondag gesloten dienden te zijn, maar hierop konden – in het oorspronkelijke voorstel – in gemeentelijke verordeningen onbeperkt uitzonderingen worden gemaakt, hetgeen tot kritische vragen van de SGP- en de GPV-fracties over de verhouding met de Zondagswet leidde.[96] Gedurende de parlementaire behandeling werden de uitzonderingsmogelijkheden enigszins ingekaderd, maar zij bleven ruim. De zogenaamde 'toerismebepaling'[97] en de bepaling die mogelijk maakte dat uitzonderingen werden gemaakt 'ten behoeve van bijzondere gelegenheden van tijdelijke aard' werden, na inwerkingtreding van de wet, in sommige gevallen ook wat al te ruimhartig toegepast.[98] Diverse initiatieven om de ruime toepassing aan banden te leggen werden ontplooid.[99] Het recentste

[89] Vragen over de Zondagswet werden o.a. gesteld door Schutte (GPV), Van Dis (SGP), Schartman (CDA), Salomons (PvdA) en Wagenaar (RPF).

[90] *Handelingen II* 15 februari 1984, 17 870, p. 3106.

[91] Tussen de wijzigingen van 1984 en 1993 werd een groot aantal voorstellen gedaan om (bepalingen in) de Winkelsluitingswet te wijzigen. Zie voor een overzicht I. Reuder, 'De Winkelsluitingswet anno 1995: de knopen doorgehakt?', *Gst.* 1995-7008, nr. 1.

[92] *Kamerstukken II* 1990/91, 21 963, nr. 3, p. 2-3.

[93] *Handelingen II* 11 september 1991, 21 963, p. 107-6377; *Handelingen II* 12 september 1991, 21 963, p. 108-6483. Beiden riepen de discussie die tijdens de behandeling van het wijzigingsvoorstel van 1984 was gevoerd in herinnering.

[94] *Kamerstukken II* 1994/95, 24 226, nrs. 1-2.

[95] *Kamerstukken II* 1989/90, 21 132, nr. 8 (herdruk).

[96] *Kamerstukken II* 1995/96, 24 226, nr. 4, p. 19-20. Door de regering werd gesteld dat aan op grond van verordeningen te verlenen ontheffingen of vrijstellingen voorschriften konden worden verbonden, die er ook toe konden strekken de zondagsrust te waarborgen. Verder konden gemeenten ervoor kiezen om eventuele zondagsopenstelling van winkels – in aansluiting op de Zondagswet – pas ná 13.00 u. 's middags mogelijk te maken. *Kamerstukken II* 1995/96, 24 226, nr. 6, p. 24-25. Overigens werd ook aan de zondags als algemeen aanvaarde rustdag aandacht besteed. Zie de vragen van Van Middelkoop (GPV), Van der Vlies (SGP), Van Dijke (RPF), Smits (CDA) en Van Zuijlen (PvdA) over de aard van de zondag en de Zondagswet, *Handelingen II* 23 november 1995, 24 226, p. 40-2314 e.v.

[97] Op grond van artikel 3, tweede en derde lid Winkeltijdenwet 1996 was het mogelijk om op gemeentelijk niveau méér koopzondagen toe te staan sprake was van toerisme, mits de aantrekkingskracht voor dat toerisme geheel of nagenoeg geheel is gelegen buiten de verkoopactiviteiten die door de vrijstelling of ontheffing mogelijk worden gemaakt; of als sprake was van 'grensoverschrijdend verkeer'.

[98] W.P. Adriaanse, 'De Winkeltijdenwet gekortwiekt', *Gst.* 2013, 73.

[99] Vgl. de motie Ten Hoopen (CDA), Van der Vlies (SGP) en Van Dijke (CU), gericht op inperking van het aantal koopzondagen (*Kamerstukken II* 2002/03, 28 600X, nr. 36); het initiatiefvoorstel tot wijziging van de

voorstel dat de eindstreep haalde, was afkomstig van Van Gent (GroenLinks) en Van der Ham (D66) en trad per 1 juli 2013 in werking. Het heeft ertoe geleid dat de toerismebepaling uit de Winkeltijdenwet is geschrapt en de beslissing over koopzondagen geheel bij gemeenten is komen te liggen: niet de nationale overheid, maar gemeenten zijn de aangewezen instituties om het beleid omtrent koopzondagen aan te laten sluiten bij lokale economische behoeften en belangen van bewoners, zo wordt in de memorie van toelichting gesteld.[100] De in 1930 levende opvatting dat gemeentelijke verscheidenheid noopt tot centrale regeling, heeft de wetgever op dit punt kennelijk achter zich gelaten. Aan de Zondagswet werd tijdens de parlementaire behandeling niet uitdrukkelijk gerefereerd.

Artikel 6 Zondagswet staat er – blijkens zijn formulering en de toelichting daarbij – aan in de weg dat gemeentebesturen arbeid op zondag zonder meer verbieden om de zondagsrust te beschermen. Als gezegd zou het verbieden van arbeid op àndere gronden dan ter bescherming van de zondagsrust – in het licht van de Zondagswet – in beginsel zijn toegestaan. Aan zo'n verbod zou bijvoorbeeld het creëren van een rustdag in algemene zin ten grondslag kunnen liggen. De Winkeltijdenwet staat hieraan niet in de weg: afwegingen omtrent de wenselijkheid van koopzondagen worden blijkens de wet geheel aan gemeentebesturen overgelaten. Op gemeentelijk niveau mag dus beslist worden dat arbeid – in de zin van het open-zijn van winkels – wordt verboden; weliswaar niet ter bevordering van de zondagsrust in de zin van de Zondagswet, maar wel ter bescherming van de belangen van lokale bewoners. Of de Arbeidstijdenwet wèl in de weg staat aan een verordeningsbepaling met de beschreven strekking, wordt hierna behandeld.

3.2.4.2 Arbeidswet 1889 en 1919, Arbeidstijdenwet, Wet Bussemaker-Van Dijke

De industriële revolutie in Nederland leidde ertoe dat de arbeidsomstandigheden sterk veranderden. Met name de langere werkdagen van arbeiders (als gevolg van de uitvinding van het elektrische licht) baarden de overheid uiteindelijk zorgen. In 1873 maakte Kamerlid Van Houten zijn bekende wetsvoorstel tegen kinderarbeid aanhangig[101] – waarmee de eerste schreden op het terrein van arbeidsbescherming werden gezet – en in 1889 kwam de Arbeidswet tot stand.[102] Deze wet verbood dat kinderen tussen de twaalf en zestien jaar en vrouwen langer dan elf uren achtereen werkten. In 1919 werd de wet gewijzigd en werden een achturige werkdag en een werkweek van maximaal 45 uren de norm. Zowel de wet van 1889 als de wet van 1919 kenden een verbod op arbeid op zondag[103] – inclusief de mogelijkheid om van dit verbod in bepaalde gevallen af te wijken.

In de wet van 1889 werd het verbod op zondagsarbeid gemotiveerd door te stellen dat werkenden behoefte zouden hebben aan een rustdag in de week 'om de door den arbeid verbruikte krachten weder te herstellen' en omdat de belangen van het gezin ten minste één dag in de week de onverdeelde aandacht van vrouwen eisten. De zondag werd als rustdag het meest geschikt bevonden: de keuze voor de zondag strookte met 'bestaande gewoonten en met de hoogere belangen van de meeste werklieden'. Door enkele Kamerleden werd gesteld dat de keuze van de zondag niet alleen gemotiveerd diende te worden met het argument dat een rustdag in algemene zin noodzakelijk was, maar tevens op grond van de reden dat daardoor de

---

toerismebepaling van Van der Vlies (SGP) en Gesthuizen (SP) (*Kamerstukken II* 2006/07, 30 914, nrs. 1-2) en een voorstel met hetzelfde doel van regeringszijde (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 728, nrs. 1-2).

[100] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 412, nr. 3, p. 7.

[101] *Bijlagen Handelingen TK* 1872/73, 113, nrs. 1-3. Arbeid door kinderen jonger dan 12 jaar werd door de wet verboden.

[102] Voorstel en toelichting: *Bijlagen Handelingen TK* 1888/89, 53, nrs. 1-3. De wet was voluit getiteld 'Bepalingen tot het tegengaan van overmatigen arbeid van jeugdige personen en van vrouwen'.

[103] In de wet van 1889 gold dat verbod alleen voor vrouwen en kinderen. Art. 6 lid 1 luidde: Het is verboden een persoon beneden achttien jaren of eene vrouw op Zondag arbeid te doen verrichten in fabrieken en werkplaatsen.' Voor 'arbeid door Israëlieten verricht' kon een uitzondering op het verbod worden gemaakt.

zondagsheiliging en het kerkbezoek werden bevorderd. Op deze opmerking werd door de minister niet nader ingegaan.[104] In de memorie van toelichting bij de wet van 1919 werd wèl uitdrukkelijk gesteld dat door het in de wet bepaalde de zondagsrust werd bevorderd, maar werd ook sterk benadrukt dat rekening moest worden gehouden met 'de eischen van het maatschappelijk verkeer en de bedrijfstechniek'.[105]

De Arbeidswet werd vervangen door de Arbeidstijdenwet ('Artw'), die in 1996 in werking trad en thans nog geldt. Op grond van artikel 5:4, eerste lid Artw (van 1996; inmiddels artikel 5:6) verrichtte de werknemer op zondag geen arbeid, 'tenzij het tegendeel uit de bedrijfsomstandigheden of de aard van de arbeid voortvloeit'.[106] In de toelichting bij het artikel werd gesteld dat de maatschappelijke betekenis van de zondag sinds het begin van de twintigste eeuw was veranderd, onder andere door voortschrijdende ontkerkelijking en door een vermindering van sociale activiteiten, die zich voor een deel naar de (vrije) zaterdag hadden verplaatst. De regering merkte op dat deze veranderingen voor een deel van de bevolking een nieuwe kleur aan de zondag hadden gegeven, maar dat de zondag voor een ander deel van de bevolking nog steeds een dag was die in het teken stond van godsdienstbeleving en het familie- en verenigingsleven. Om deze reden was ten aanzien van de zondagsarbeid een afweging gemaakt tussen de noodzaak tot bescherming van de werknemer tegenover de behoefte aan een grotere mate van flexibiliteit. In de memorie van toelichting werd niet ingegaan op de reikwijdte van de beide uitzonderingen op het verbod op zondagsarbeid. Gesteld werd slechts dat op ten minste dertien zondagen per jaar in ieder geval geen arbeid hoefde te worden verricht en dat hoge prioriteit zou worden gegeven aan hetgeen de sociale partners over arbeid op zondag hadden afgesproken.[107] Het voorgestelde regiem kon op kritische kanttekeningen vanuit de Tweede Kamer rekenen – en niet alléén van religieus georiënteerde partijen.[108]

De redactie van 5:4 Artw werd door de inwerkingtreding van het initiatiefvoorstel Bussemaker/Van Dijke gewijzigd. Met het voorstel beoogden de initiatiefnemers de individuele zeggenschap over arbeids- en collectieven rusttijden te bevorderen. Zo zouden werknemers die – om wat voor reden dan ook – geen zondagsarbeid wilden verrichten, hiertoe ook niet hoeven overgaan.[109] De initiatiefnemers stelden dat uit de Artw van 1996 voortvloeide dat werknemers konden worden verplicht op zondag te werken als de bedrijfsomstandigheden dit noodzakelijk maakten en als hieromtrent overeenstemming zou zijn bereikt met de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging.[110] Dit achtten zij echter niet voldoende: de werknemer zou zèlf met het verrichten van zondagsarbeid moeten instemmen. In de wetstekst werd daarom de zinsnede 'de werknemer verricht in de omstandigheden, bedoeld in de vorige zin, uitsluitend arbeid op zondag, indien hij daarmee voor dat geval instemt' (artikel 5:4, tweede lid Artw) opgenomen. Volgens Zondag wordt met deze redactionele wijziging de situatie zoals zij was vóór de inwerkingtreding van de Wet Bussemaker/Van Dijke niet of nauwelijks gewijzigd: het oude artikel 5:4 Artw moest zó worden uitgelegd, dat – nadat de werkgever instemming van het medezeggenschapsorgaan had gekregen om wegens bedrijfsomstandigheden op zondag te werken – óók contractuele instemming van de individuele werknemers diende plaats te vinden.

---

[104] *Kamerstukken II* 1888/89, 53, nr. 4, p. 12; *Kamerstukken TK* 1888/89, 53, nr. 6.

[105] *Kamerstukken II* 1918/19, 408, nr. 3, p. 17; *Kamerstukken TK* 1918/19, 408, nr. 5, p. 56.

[106] Overigens zijn ook andere artikelen in de Artw aan de zondagsarbeid gewijd (bijvoorbeeld art. 5:1 over gelijkstelling). Hierop wordt nu niet verder ingegaan.

[107] *Kamerstukken II* 1993/94, 23 646, nr. 3, p. 51.

[108] Zo werd door de fractie van GroenLinks gesteld: 'Kennelijk acht de regering het nodig om wanneer bedrijfsomstandigheden dat vereisen de mogelijkheden te verruimen om op zondag te werken. Daarbij verwijst de regering naar experimenten met de openstelling van winkels en bibliotheken op zondagen. Deze voorbeelden overtuigen echter niet. Welke (nieuwe) bedrijfsomstandigheden maken openstelling op zondagen in die voorbeelden dan zo noodzakelijk, zo willen deze leden weten', *Kamerstukken II* 1993/94, 23 646, nr. 5, p. 20.

[109] *Kamerstukken II* 1999/00, 27 224, nr. 3, p. 2, p. 4-6.

[110] Voor de andere uitzonderingsgrond – de 'aard van de arbeid' – gold dit laatste vereiste niet. Zie W.A. Zondag, *Actualiteiten sociaal recht: Wet Bussemaker/Van Dijke*, Deventer: Kluwer 2003 voor beschouwingen hieromtrent.

De afspraak met het medezeggenschapsorgaan had namelijk geen wettelijke doorwerking in de individuele arbeidsovereenkomsten.[111]

De bepaling over zondagsarbeid in de Arbeidstijdenwet werd opnieuw gewijzigd door het voorstel tot wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met de vereenvoudiging van die wet, dat op 21 april 2006 bij de Tweede Kamer werd ingediend.[112] Het uitgangspunt – op zondag wordt geen arbeid verricht, tenzij zich een uitzondering voordoet – is gehandhaafd. Wel is mogelijk gemaakt dat van de regeling over het minimumaantal vrije zondagen (nog steeds: ten minste dertien) kan worden afgeweken door middel van een collectieve regeling. Volgens de memorie van toelichting is daarmee tegemoet gekomen aan de behoefte van werkgevers en werknemers in bepaalde sectoren waar de arbeid zich sterk op zondag concentreert (bijv. de sportjournalistiek en de recreatie) om specifieke regelingen over de zondagsarbeid te ontwikkelen.[113] Een amendement-Van der Vlies – dat beoogde om werknemers de individuele mogelijkheid te geven om zondagsarbeid vanwege de aard van de arbeid te weigeren, werd aangenomen.[114] Over de verhouding tussen de Arbeidstijdenwet en de Zondagswet is niet in algemene zin beraadslaagd. Overigens heeft de wijziging tevens tot gevolg gehad dat het betreffende artikel is vernummerd naar 5:6 Artw.

Al met al geldt op grond van de Artw het volgende regiem: arbeid op zondag is volgens artikel 5:6, eerste lid Artw toegestaan indien dat uit de aard van de arbeid[115] voortvloeit en de mogelijkheid van zondagsarbeid is bedongen. Ingevolge het tweede lid kunnen ook bedrijfsomstandigheden een afwijking van het verbod op zondagsarbeid noodzakelijk maken. In dat geval dient de werkgever overeenstemming te bereiken met het medezeggenschapsorgaan of, bij gebreke hiervan, met de belanghebbende werknemer(s). Indien bedrijfsomstandigheden aan de orde zijn, verricht een werknemer voorts slechts arbeid op zondag indien hij hiermee voor dat geval instemt. Op grond van artikel 5:6, derde lid Artw moet een werknemer in beginsel ten minste dertien vrije zondagen hebben in elke periode van 52 aaneengesloten weken.

Gemeentebesturen mogen arbeid op zondag niet zonder meer verbieden om de zondagsrust te beschermen. De Zondagswet staat niet in de weg aan het verbieden van arbeid op àndere gronden dan ter bescherming van de zondagsrust. Wanneer in een gemeentelijke verordening een verbod op arbeid op zondag zou worden opgenomen waaraan bijvoorbeeld een rustdag in algemene zin ten grondslag zou liggen, is de kans groot dat de Arbeidstijdenwet hieraan in de weg staat: het object van het geregelde is hetzelfde (een verbod op arbeid op zondag) en ook het motief lijkt niet verschillend. Zelfs als aannemelijk zou kunnen worden gemaakt dat het motief wèl verschilt (bijvoorbeeld omdat de rustdag zoals het gemeentebestuur die voor zich ziet niet primair verband houdt met de bescherming van de werknemer), lijkt het onzes inziens niet voor de hand te liggen dat de verordeningsbepaling standhoudt: zij grijpt dermate diep in het regiem van de Arbeidstijdenwet in, dat hiermee een ontoelaatbare doorkruising van die wet ontstaat.

3.2.5 'Punten waarin de wet niet voorziet', behalve sport en ontspanning

Ingevolge artikel 7, eerste lid Zondagswet strekt de gemeentelijke bevoegdheid ter bescherming van de zondagsrust zich uit over 'punten, waaromtrent bij deze wet niet is voorzien'. Dat betekent dat het de gemeentelijke wetgever vrij staat bepalingen te formuleren die de zondagsrust beschermen en die betrekking hebben op onderwerpen die in de Zondagswet niet

---

[111] W.A. Zondag, *Actualiteiten sociaal recht: Wet Bussemaker/Van Dijke*, Deventer: Kluwer 2003, p. 45.

[112] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 532, nrs. 1-3.

[113] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 532, nr. 3, p. 27.

[114] *Kamerstukken II* 2006/07, 30 532, nr. 20 (22).

[115] Bij het element 'uit de aard van de arbeid voortvloeit' kan men denken aan redenen van technische of maatschappelijke aard. Bijvoorbeeld werkzaamheden bij de politie, brandweer, in de gezondheidszorg of de horeca of volcontinue-diensten in de industrie.

aan bod komen. De formele wetgever stelt hieraan wel een beperkende voorwaarde: verbodsbepalingen ten aanzien van sport en ontspanning op zondag zijn niet toegestaan.

Bepalingen die tot gevolg hebben dat sport en ontspanning op zondag worden belemmerd, maar die niet zijn geformuleerd met als doel het beschermen van de zondagsrust (maar bijvoorbeeld het beschermen van de openbare orde), zijn in beginsel wel toegestaan. Tevens biedt artikel 4 Zondagswet in dit verband enige ruimte: op grond van deze bepaling kunnen openbare vermakelijkheden – mits duidelijk omschreven – bij gemeentelijke verordening worden verboden. Dat de grens tussen vormen van 'ontspanning' en 'openbare vermakelijkheden' niet steeds scherp is te trekken, blijkt uit het KB van 28 februari 1990 inzake een verordeningsbepaling van de gemeente Nieuw-Lekkerland (zie ook onder § 2.4), waarin door de Kroon werd geoordeeld dat 'een openbare en/of voor publiek toegankelijke inrichting of activiteit die gericht of medegericht op het al dan niet met behulp van een geluidsapparaat ten gehore brengen van muziek of zang' een onvoldoende onderscheidende omschrijven van een 'openbare vermakelijkheid' was. Het omschrevene (specifieker: het bezoeken van discotheken) moest volgens de Kroon als vorm van ontspanning worden beschouwd en kon niet bij gemeentelijke verordeningen worden verboden. Hieruit volgt dat wanneer een gemeenteraad erin slaagt een ongewenste vorm van ontspanning voldoende onderscheidend als openbare vermakelijkheid te omschrijven, de verbodsbepaling in stand zal moeten blijven.

3.3 Samenvatting

Bepalingen in autonome, gemeentelijke verordeningen mogen hogere wetgeving in beginsel aanvullen. Dit is anders als de verordeningsbepaling hetzelfde onderwerp (object èn motief) heeft als de hogere regeling, waarbij deze laatste daarnaast uitputtend is bedoeld. Is het onderwerp anders, dan kunnen beide regelingen naast elkaar bestaan, mits de lagere regeling de hogere niet doorkruist. Hoe deze dogmatiek in de praktijk uitpakt, is op voorhand lastig te zeggen. Enige aanknopingspunten zijn in deze paragraaf gegeven. Wanneer gemeentebesturen ter bevordering van de zondagsrust nadere regels willen stellen over (verkeers)lawaai, moet rekening worden gehouden met de Wet Milieubeheer en het Activiteitenbesluit. Aanvullende regels over openbare vermakelijkheden moeten steeds in overeenstemming zijn met de artikelen 7 Gw en 11 EVRM en voor regels over optochten en bijeenkomsten geldt de Wom. Bij aanvulling van de regels omtrent arbeid op zondag dienen de Winkeltijdenwet en de Arbeidstijdenwet in aanmerking te worden genomen; zij lijkt daarom niet goed mogelijk.

4. Gemeentelijke bevoegdheden ten aanzien van de zondagsrust ingeval van intrekking van de Zondagswet

Zou de ruimte die gemeentebesturen hebben om zelf regels te stellen omtrent de zondagsrust wijzigen als de Zondagswet zou worden ingetrokken? Op deze vraag gaan wij in het navolgende in. Wij houden – ten behoeve van de leesbaarheid en om vergelijking gemakkelijk te maken – dezelfde indeling aan als in § 3.

4.1 Grenzen aan gemeentelijke verordeningsbevoegdheden

De grenzen van de gemeentelijke verordeningsbevoegdheid zijn hiervóór, in § 3.1, aan de orde gekomen. De theorie hierover verandert uiteraard niet, maar één van de uitgangspunten wijzigt vergaand: zou de Zondagswet worden ingetrokken, dan is geen sprake meer van een hogere regeling die in de materie voorziet als gemeentebesturen verordeningsbepalingen over de zondagsrust willen opstellen.

Of de ruimte die gemeentebesturen daardoor hebben om dergelijke regels te maken daardoor wordt vergoot of verkleind, hangt in belangrijke mate af van de motivering die aan de intrekking ten grondslag zou liggen. Zou de formele wetgever op goede gronden aangeven dat aan regels omtrent de zondagsrust in het geheel geen behoefte (meer) bestaat, dan ligt het niet

voor de hand dat de gemeentelijke wetgever vrij is om alsnog tot regeling van dit onderwerp over te gaan. Is de motivering van de intrekking daarentegen gebaseerd op de gedachte dat gemeentelijke overheden de zondagsrust beter kunnen regelen dan de centrale, dan zal voor gemeentebesturen méér ruimte ontstaan hierover regels te stellen.[116]

4.1.1 (Verkeers)lawaai

Zou de Zondagswet worden ingetrokken, dan zouden gemeentebesturen in beginsel vrij zijn om in een autonome verordening bepalingen te formuleren op grond waarvan (verkeers)lawaai ter bescherming van de zondagsrust wordt tegengegaan. Deze normen mogen strenger zijn dan de normen die thans in de Zondagswet zijn opgenomen. Ook hogere regelingen die uitputtend moeten worden geacht, mogen door autonome verordeningsbepalingen worden aangevuld. Hiervoor geldt wel dat de lagere regeling over een ander onderwerp moet handelen dan de hogere, maar aan dat vereiste is voldaan als het motief van de verordening wordt gezocht in bevordering van de zondagsrust. Wel is van belang dat de gemeentelijke regeling de hogere regelingen – in dit verband zal het gaan om de Wet milieubeheer, het daarop gebaseerde Activiteitenbesluit en de Wegenverkeerswet 1994 – niet doorkruist. Ook ontheffingsbevoegdheden mogen door de gemeenteraad naar eigen inzicht worden geregeld.

4.1.2 Openbare vermakelijkheden

Openbare vermakelijkheden die gemeentebesturen in verband met de zondagsrust willen verbieden, dienen thans nauwkeurig in gemeentelijke verordeningen te worden omschreven. Dit vereiste vervalt als de Zondagswet zou worden ingetrokken. Voor het al te rigoureus verbieden van openbare vermakelijkheden moet echter worden gewaakt: grondwettelijke bepalingen moeten in gemeentelijke verordeningen steeds worden gerespecteerd. De vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Gw en artikel 10 EVRM) en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM) hebben een ruime reikwijdte waarmee in verordeningsbepalingen rekening zal moeten worden gehouden.

4.1.3 Optochten en bijeenkomsten

De ruimte om optochten en bijeenkomsten te verbieden zal niet noemenswaardig veranderen als de Zondagswet zou worden ingetrokken. Zoals in § 3.3.3 al werd aangegeven, zullen de meeste optochten en bijeenkomsten binnen het bereik van de artikelen 6 Gw of 9 Gw vallen. Dat betekent dat zij slechts kunnen worden beperkt krachtens formeelwettelijke bepalingen en in het belang van de doelcriteria die in de beperkingsclausule bij de genoemde artikelen zijn genoemd. De formeelwettelijke bepalingen op grond waarvan beperking is toegestaan, zijn opgenomen in de Wom en gemeentebesturen mogen hieromtrent slechts bepalingen vaststellen voor zover hen dat in de Wom is toegestaan. Al met al zal het regiem zoals dat thans geldt voor de situatie ná 13.00 u., na intrekking van de Zondagswet eveneens gelden vóór 13.00 u.

---

[116] Vgl. *Kamerstukken II* 1996/97, 25 437, nr. 3, waarin de toelichting werd gegeven op het voornemen het bordeelverbod (art. 250bis Sr) in te trekken. Als reden hiervoor werd onder andere genoemd dat gemeenten deze materie beter zouden kunnen regelen: 'Zoals hiervoor reeds is uiteengezet, maakt opheffing van het algemene bordeelverbod de weg vrij voor gemeenten om een effectief beleid inzake alle vormen van (exploitatie van) prostitutie te voeren. (…) de publieke bemoeienis met prostitutie moet worden overgelaten aan de gemeenten. Het zijn de lokale overheden die daadwerkelijk te maken hebben met het verschijnsel prostitutie. Zij dienen de voorwaarden te stellen waaronder (exploitatie van) prostitutie binnen hun gemeentegrenzen toelaatbaar is.' (p. 6)

4.1.4 Openbare arbeid in beroep of bedrijf

Zoals hiervoor in § 3.3.4 al aan de orde kwam, is het thans mogelijk – de Zondagswet en de Winkeltijdenwet in aanmerking genomen – dat gemeentebesturen in verordeningen bepalen dat winkels op zondag gesloten dienen te zijn. Een verordeningsbepaling die arbeid op zondag verbiedt ter bescherming van de rust in de gemeente in algemene zin, lijkt echter onmogelijk: zij zou de Arbeidstijdenwet op onaanvaardbare wijze doorkruisen. Intrekking van de Zondagswet zou hierin onzes inziens geen verandering brengen: weliswaar is dan sprake van een autonome (in plaats van een medebewinds-)verordeningsbepaling die de Arbeidstijdenwet wellicht zou mogen aanvullen, maar het lijkt ons onwaarschijnlijk dat dit zou zijn toegestaan. Het ligt voor de hand dat de Arbeidstijdenwet de verhouding tussen arbeid en rust uitputtend regelt.

Ook hier geldt dat met grondwettelijke normen bij gemeentelijke verbodsbepalingen rekening moet worden gehouden. Een verbod op arbeid in het algemeen – waaronder tevens begrepen arbeid, die op eigen grond wordt verricht en die vanaf de openbare weg al dan niet zichtbaar is – levert mogelijkerwijs eveneens een probleem op ten aanzien van de artikelen 10 Gw en 8 EVRM. Tevens zou een dergelijke bepaling als strijdig met artikel 149 Gemeentewet kunnen worden bestempeld, omdat zij eerder in individuele belangen dan in het algemeen belang treedt.

4.1.5 'Punten waarin de wet niet voorziet', behalve sport en ontspanning

Gemeentelijke verordeningsbepalingen die sportbeoefening en ontspanning op zondag belemmeren of zelfs verhinderen, zullen als de Zondagswet zou worden ingetrokken vermoedelijk zijn toegestaan. Hogere wettelijke regelingen die hieraan in de weg kunnen staan – daarbij inbegrepen de Grondwet en het EVRM – moeten uiteraard ook hier in aanmerking worden genomen. Er zijn echter geen hogere, wettelijke voorschriften op grond waarvan wij op voorhand vermoeden dat zij aan een verbod in de weg zullen staan.

4.2 Samenvatting

Voor beantwoording van de vraag in hoeverre intrekking van de Zondagswet de ruimte die gemeentebesturen hebben om zelf bepalingen inzake de zondagsrust te formuleren, zou verruimen of juist zou verengen, is de motivering die de formele wetgever aan de intrekking ten grondslag legt van groot belang. Wordt expliciet gesteld dat aan regels omtrent zondagsrust geen behoefte (meer) bestaat, dan lijkt een gemeentelijke bevoegdheid om hierover tòch regels te stellen moeilijk denkbaar. Geeft de formele wetgever aan dat de materie die thans in de Zondagswet wordt geregeld voortaan beter aan gemeentebesturen kan worden overgelaten, dan zal de gemeentelijke bevoegdheid op veel punten ruimer worden dan nu het geval is. Vergaander regels zullen kunnen worden gesteld in verband met het tegengaan van (verkeers)lawaai en het verbieden van openbare vermakelijkheden. Verordeningsbepalingen die sport en ontspanning op zondag beteugelen, zullen na intrekking van de Zondagswet waarschijnlijk door de beugel kunnen. De ruimte om arbeid op zondag te verbieden verandert naar verwachting niet. Ten aanzien van het verbieden van optochten en samenkomsten zal er – vanwege de Wom – voor gemeentebesturen weinig veranderen.

5. Grondrechtelijke consequenties ingeval van intrekking van de Zondagswet

In deze paragraaf wordt onderzocht welke gevolgen intrekking van de Zondagswet zou hebben voor de bescherming van de grondrechten, in het bijzonder de godsdienstvrijheid. Zoals hiervoor (§ 1.2) reeds uiteen is gezet beoogt de Zondagswet van 1953 uitdrukkelijk niet om de plichtmatige Zondagsviering door middel van wetgeving af te dwingen. Ten tijde van de totstandkoming van de huidige Zondagswet was de regering van oordeel dat van een dergelijke verplichting van overheidswege geen sprake (meer) kon zijn. De doelstelling van de wet is dan

ook een beperktere, namelijk het wegnemen van uitwendige beletselen die aan de door burgers zelf gewenste zondagsviering en zondagsrust in de weg zouden kunnen staan.[117] De bestaande Zondagswet kan derhalve worden opgevat als een maatregel waarmee de uitoefening van de godsdienstvrijheid wordt beschermd en gefaciliteerd. Voor de volledigheid zij vermeld dat de Zondagswet ook raakt aan het recht tot vergadering en betoging: in de artikelen 3 en 5 Zondagswet wordt aan de burgemeester de bevoegdheid gegeven om – ter bescherming van de zondagsrust – ten aanzien van vergaderingen en betogingen voorschriften of beperkingen te stellen en om ter zake aanwijzingen te geven. Deze bevoegdheid is gegeven in aanvulling op de bevoegdheden welke de burgemeester toekomen op grond van de Wet openbare manifestaties (Wom). Zie hierover verder § 2.2 en 2.4. Indien de Zondagswet zou worden ingetrokken, zou dit betekenen dat de daarin neergelegde grondslag voor het beperken van het recht tot vergadering en betoging zou komen te vervallen, waardoor dergelijke beperkingen niet langer zouden zijn toegestaan. Bezien vanuit het perspectief van bescherming van de vergaderings- en betogingsvrijheid zou een dergelijke wijziging geen problemen oproepen. De implicaties van een eventuele intrekking van de Zondagswet voor het recht tot vergadering en betoging worden daarom in dit rapport niet verder besproken; de hieronder gegeven analyse is beperkt tot de gevolgen die deze intrekking zou hebben voor de godsdienstvrijheid.

5.1 De Zondagswet in het licht van de godsdienstvrijheid

Intrekking van de Zondagswet zou tot gevolg hebben dat aan de daarin neergelegde bescherming van de godsdienstvrijheid, in ieder geval op het niveau van de wet in formele zin, een einde komt. Dit roept in de eerste plaats de vraag of deze beëindiging in overeenstemming zou zijn met de internationaalrechtelijke verplichtingen van Nederland inzake de bescherming van de godsdienstvrijheid. In het hiernavolgende zal de beantwoording van deze vraag worden toegespitst op de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Daarbij zal worden onderzocht of het inachtnemen van de zondagsrust, zoals die door de Zondagswet wordt beschermd, moet worden aangemerkt als een uiting van godsdienst in de zin van de genoemde bepaling en, zo ja, welke maatregelen de verdragsstaten op grond van deze bepaling moeten treffen om de zondagsrust te waarborgen.

In deze paragraaf wordt voorts ingegaan op de rol die artikel 6 Grondwet, ingeval van intrekking van de Zondagswet, zou kunnen spelen ten aanzien van de zondagsrust. Het wegvallen van een formeelwettelijke regeling inzake de zondagsrust zal immers betekenen dat de rechter een ruimere bevoegdheid krijgt om te toetsen of verstoringen van de zondagsrust in overeenstemming zijn met de grondwettelijk gewaarborgde godsdienstvrijheid. In dit verband zal in paragraaf 5.3 kort worden ingegaan op de situaties waarin artikel 6 Gw, na intrekking van de Zondagswet, een rol zou kunnen spelen en het – naar verwachting – door de rechter aan te leggen toetsingskader.

De Zondagswet van 1953 heeft, aldus de memorie van toelichting, niet tot doel om de rechtspositie van ambtenaren in verband met het werken op zondag te regelen en evenmin om vanuit sociale doelstellingen in een wekelijkse rustdag te voorzien.[118] Eventuele sociaal-grondrechtelijke verplichtingen met betrekking tot het reguleren van arbeidstijden en rustdagen en/of de rechtspositie van ambtenaren worden in deze paragraaf dan ook buiten beschouwing gelaten.

5.2 Artikel 9 EVRM

Artikel 9 EVRM luidt:

> '1. Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden

[117] *Memorie van Toelichting*, *Kamerstukken II* 1950/51, 2176, nr. 3, p. 1.
[118] *Memorie van Toelichting*, *Kamerstukken II* 1950/51, 2176, nr. 3, p. 1.

> of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in practische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.
> 2. De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.'

Artikel 9 EVRM waarborgt niet enkel het hebben van een godsdienstige overtuiging maar ook het uiten daarvan door het houden en bijwonen van erediensten en het onderhouden van geboden en voorschriften. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ('EHRM') heeft zich vooralsnog niet expliciet uitgesproken over de vraag of en zo ja, in hoeverre, de verdragsstaten op grond van artikel 9 EVRM verplicht zijn om maatregelen te treffen teneinde de zondagsrust, zoals die door de Zondagswet wordt beschermd, te garanderen. Voor zover in de bestaande jurisprudentie aanknopingspunten te vinden zijn voor de beantwoording van deze vraag, worden die hieronder besproken.

5.2.1 Positieve verplichtingen ter bescherming van de godsdienstvrijheid

Het EHRM heeft in een aantal zaken vastgesteld dat uit artikel 9 EVRM verplichtingen kunnen voortvloeien voor de verdragsstaten om de godsdienstvrijheid te beschermen tegen inbreuken door derden. Het heeft dit met name gedaan in zaken waarin de staat beperkingen had gesteld aan de rechten van de klager (o.a. de vrijheid van meningsuiting en van vergadering) met het oogmerk om anderen te beschermen tegen aantasting van hun godsdienstvrijheid. Zo overwoog het Hof in het arrest *Öllinger*, betreffende een beperking van de vrijheid van vergadering, dat: 'the responsibility of the State may be engaged where religious beliefs are opposed or denied in a manner which inhibits those who hold such beliefs from exercising their freedom to hold or express them'.[119] Eerder aanvaardde het Hof in de arresten *Otto-Preminger-Institut* en *Wingrove* dat een beperking van de vrijheid van meningsuiting van de klagers gerechtvaardigd was met het oog op de bescherming van de religieuze gevoelens van anderen.[120] Beide arresten hadden betrekking op de vertoning of de verspreiding van films waarvan de inhoud als kwetsend of beledigend voor christenen werd beschouwd. In de hier aangehaalde zaken was de voorliggende vraag steeds of het beschermen van de godsdienstvrijheid een legitieme en noodzakelijke beperking vormde van de door de klagers ingeroepen rechten. Uit de door het Hof gebruikte bewoordingen blijkt echter dat de door de staten getroffen maatregelen niet slechts toegestaan maar ook aangewezen waren ter bescherming van de door het EVRM gegarandeerde godsdienstvrijheid.

In februari 2015 werd door het EHRM het arrest *Karaahmed* gewezen, inzake een verstoring van de religieuze eredienst (het islamitische vrijdaggebed) door een demonstratie van een politieke partij met anti-islamitische standpunten.[121] Het Hof overwoog dat in een dergelijke situatie sprake is van een botsing van grondrechten (de godsdienstvrijheid en de vrijheid van vergadering), waarbij op de verdragsstaten de verplichting rust om te verzekeren dat beide rechten – voor zover redelijkerwijs mogelijk – worden gewaarborgd.[122] Tot die verplichting behoort het instandhouden van een rechtsstelsel en het treffen van effectieve maatregelen ter bescherming van de betrokken rechten tegen aantasting door derden.[123] Uit de uitspraak in *Karaahmed* blijkt dat de Bulgaarse wetgeving strafbepalingen bevatte ten aanzien van, onder meer, religieus gemotiveerd geweld en het door middel van geweld of bedreiging

[119] *Öllinger t. Oostenrijk*, EHRM 29 juni 2006, klachtnr. 76900/01, par. 39.
[120] *Otto-Preminger-Institut t. Oostenrijk*, EHRM 20 september 1994, klachtnr. 13470/87; *Wingrove t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 25 november 1996, klachtnr. 17419/90.
[121] *Karaahmed t. Bulgarije*, EHRM 24 februari 2015, klachtnr. 30587/13.
[122] *Karaahmed t. Bulgarije*, EHRM 24 februari 2015, klachtnr. 30587/13, par. 93.
[123] *Karaahmed t. Bulgarije*, EHRM 24 februari 2015, klachtnr. 30587/13, par. 94.

verstoren van religieuze bijeenkomsten.[124] Het EHRM accepteerde dat met deze bepalingen een geschikt wetgevingskader was gecreëerd om de rechten van de klager en zijn medegelovigen te beschermen tegen de gewelddadige verstoring van het gebed door de demonstranten.[125] De Bulgaarse politie had echter niet weten te voorkomen dat het vrijdaggebed als gevolg van de demonstratie ernstig was verstoord, waarbij een aantal demonstranten zichzelf toegang had verschaft tot het terrein van de moskee en de gebedskleedjes van een aantal gelovigen in brand waren gestoken. Het daaropvolgende strafrechtelijke onderzoek was bovendien onvoldoende voortvarend en effectief geweest. Dit leidde het EHRM tot de conclusie dat de Bulgaarse autoriteiten onvoldoende hadden gedaan om de uitoefening van de godsdienstvrijheid door de klager te beschermen.[126]

5.2.2 Bescherming van de zondagsrust

Voor de vraag of Nederland, op grond van artikel 9 EVRM, gehouden is om verstoringen van de zondagsrust te voorkomen is in de eerste plaats van belang of het inachtnemen van die zondagsrust kan worden aangemerkt als een uiting van godsdienst welke binnen de reikwijdte van deze bepaling valt. Het gaat hierbij, conform de doelstelling van het onderzoek, om die aspecten van de zondagsrust welke thans door de Zondagswet worden beschermd: het beschermen van de eredienst tegen verstoring door onnodig lawaai (art. 2 Zondagswet), het voorkomen van onnodig lawaai als zodanig (art. 3 Zondagswet), het beperken van openbare vermakelijkheden, optochten en openbare bijeenkomsten (art. 4 en 5 Zondagswet) en het voorkomen van verstoringen van de rust door arbeid verricht in beroep of bedrijf (art. 6 Zondagswet).

Uit de bewoordingen van artikel 9 EVRM volgt dat in ieder geval het houden en bijwonen van de eredienst binnen het bereik van deze bepaling valt. Het van overheidswege verstoren of beëindigen van de eredienst (waaronder op zondag) valt dan ook zonder meer aan te merken als een schending van dit artikel, tenzij een rechtvaardiging aanwezig is welke voldoet aan de vereisten van het tweede lid.[127] Uit de hiervoor aangehaalde arresten *Öllinger* en *Karaahmed* kan bovendien worden afgeleid dat de verdragsstaten ook een positieve verplichting hebben om religieuze bijeenkomsten te beschermen tegen inmenging door derden.[128] Het arrest *Öllinger* betrof een verbod om een betoging te houden op een begraafplaats omdat de Oostenrijkse autoriteiten vreesden dat daardoor het eren van de doden op Allerheiligen zou worden verstoord. Het EHRM aanvaardde dat het verbod tot doel had om de godsdienstvrijheid van de bezoekers van de begraafplaats te beschermen.[129] Van belang is echter dat het Hof in hetzelfde arrest overwoog dat van de betoging, die in stilte zou worden gehouden en naar verwachting slechts enkele personen zou trekken, geen verstoring van de dodenverering uit zou gaan.[130] In het arrest *Karaahmed* daarentegen werd, zoals hierboven aangegeven, een schending van de godsdienstvrijheid aangenomen daar er sprake van een ernstige en moedwillige verstoring van de eredienst. Met betrekking tot het beschermen van de eredienst op zondag doet zich in dit verband de vraag voor onder welke omstandigheden het maken van lawaai of het houden van een betoging als een inmenging in de godsdienstvrijheid zou hebben te gelden.

Naast de reeds vermelde arresten hebben zowel de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens ('ECRM') als het EHRM verschillende klachten behandeld met betrekking tot de weigering van werkgevers om rekening te houden met de religieuze rustdagen of –tijden van de klagers. Uit deze uitspraken komt naar voren dat zowel de Commissie als het Hof zeer

[124] *Karaahmed t. Bulgarije*, EHRM 24 februari 2015, klachtnr. 30587/13, par. 45-57.
[125] *Karaahmed t. Bulgarije*, EHRM 24 februari 2015, klachtnr. 30587/13, par. 110.
[126] *Karaahmed t. Bulgarije*, EHRM 24 februari 2015, klachtnr. 30587/13, par. 110-111.
[127] Zie bijv. *Krupko e.a. t. Rusland*, EHRM 26 juni 2014, klachtnr. 26587/07.
[128] Zie ook nog *97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and 4 others v. Georgia*, EHRM 3 mei 2007, klachtnr. 71156/01.
[129] *Öllinger t. Oostenrijk*, EHRM 29 juni 2006, klachtnr. 76900/01, par. 45-46.
[130] *Öllinger t. Oostenrijk*, EHRM 29 juni 2006, klachtnr. 76900/01, par. 47.

terughoudend zijn bij het erkennen van grondrechtelijke aanspraken welke uit het respecteren van religieuze feest- of rustdagen zouden kunnen voortvloeien. De weigering van een werkgever om rekening te houden met religieuze feest- of rustdagen (waaronder de zondag) wordt in beginsel niet aangemerkt als een beperking van de godsdienstvrijheid, omdat de betrokkene ervoor kan kiezen om de arbeidsrelatie te beëindigen en zodoende een conflict tussen arbeidsverplichtingen en het naleven van de religieuze voorschriften kan voorkomen.[131] Het EHRM oordeelde in vergelijkbare zin in de zaak *Francesco Sessa*, inzake de weigering om tegemoet te komen aan het verzoek van een advocaat om de datum van een terechtzitting te verplaatsen omdat deze op een religieuze feestdag viel (Yom Kippur). Het Hof overwoog dat de advocaat niet verplicht was om bij de terechtzitting te verschijnen en niet belemmerd werd in het uitoefenen van zijn religieuze verplichtingen.[132] Daarentegen is de verplichting om op een religieuze rustdag onderwijs te volgen – mogelijk vanwege het verplichte karakter – wel aangemerkt als een inmenging in de godsdienstvrijheid.[133]

Gelet op de terughoudende opstelling van het Hof is het niet aannemelijk dat verstoringen van de zondagsrust, in de vorm van onder meer lawaai, optochten of openbare vermakelijkheden, als beperkingen van de godsdienstvrijheid zullen worden aangemerkt. De door de Commissie en het Hof gevolgde lijn lijkt te zijn dat van een inmenging geen sprake is zolang de betrokkene in staat blijft om zelf de door de religieuze voorschriften voorgeschreven rust in acht te nemen, zelfs indien dit betekent dat hiervoor een arbeidsrelatie moet worden opgezegd. Daarentegen zal van een inmenging wel sprake kunnen zijn wanneer er sprake is van activiteiten of lawaai waardoor de eredienst op zondag wordt verstoord. Van betogingen waarbij de eredienst moedwillig wordt verstoord kan, op grond van onder meer het arrest *Karaahmed*, worden aangenomen dat daarbij sprake is van een inmenging in de godsdienstvrijheid. In dit verband is echter van belang dat bescherming tegen verstoringen van de eredienst in het Nederlandse recht niet slechts wordt geboden door de Zondagswet, maar ook door de artikelen 145 en 146 Wetboek van Strafrecht. Uit het arrest *Karaahmed* kan worden afgeleid dat met deze strafrechtelijke bepalingen zeer waarschijnlijk een voldoende wettelijk kader is geschapen ter bescherming van de godsdienstuitoefening tegen inbreuken door derden.

5.2.3 Afweging van belangen

Voor zover verstoringen van de zondagsrust binnen de reikwijdte van artikel 9 EVRM vallen is daarmee de verplichting van de overheid om deze verstoringen te voorkomen nog niet gegeven. Om te beoordelen of inderdaad sprake is van een positieve verplichting zal het belang van de bescherming van de zondagsrust immers afgewogen moeten worden tegen de (eventuele) belangen die met het toestaan van de verstoring gediend zijn.

Zoals ook blijkt uit de hiervoor aangehaalde arresten *Karaahmed*, *Öllinger*, *Otto-Preminger-Institut* en *Wingrove* kan de bescherming van de godsdienstvrijheid op gespannen voet staan met de uitoefening van andere vrijheden zoals de vrijheid van meningsuiting en van vergadering. Dit zal, waar het terrein van de Zondagswet betreft, in het bijzonder het geval zijn waar een verstoring van de zondagsrust het gevolg is van een betoging of demonstratie. In dergelijke gevallen zal voor de beperking van de zondagsrust in beginsel een zwaarwegende

---

[131] *X. t. Verenigd Koninkrijk*, ECRM 12 maart 1981 (ontvankelijkheidsbeslissing), klachtnr. 8160/78; *Konttinen t. Finland*, ECRM 3 december 1996 (ontvankelijkheidsbeslissing), klachtnr. 24949/94; *Stedman t. Verenigd Koninkrijk*, ECRM 9 april 1997 (ontvankelijkheidsbeslissing), klachtnr. 29107/95 (betrof de zondagsrust); *Kosteski t. Macedonië*, EHRM 13 april 2006, klachtnr. 55170/00, par. 38.

[132] *Francesco Sessa t. Italië*, EHRM 3 april 2012, klachtnr. 28790/08, par. 37. Het Hof overwoog verder dat, indien er toch sprake was van een inmenging in de godsdienstvrijheid van de klager, deze gerechtvaardigd was in het belang van een vlotte rechtsgang.

[133] Zie *Casimiro en Ferreira t. Luxemburg,* EHRM 27 april 1999 (ontvankelijkheidsbeslissing), klachtnr. 44888/98. Deze zaak betrof een verzoek van klagers, beiden Zevendedagsadventisten, om hun zoon vrij te stellen van de verplichting om op zaterdag onderwijs te volgen. Het Hof achtte de weigering van de vrijstelling gerechtvaardigd in het belang van het waarborgen van het recht op onderwijs.

rechtvaardiging bestaan, waarbij de vraag welk recht uiteindelijk prevaleert beantwoord zal moeten worden aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval. Zo concludeerde het Hof in het arrest *Öllinger* dat de vrijheid van vergadering van de klager niet kon worden beperkt met een beroep op de bescherming van de godsdienstvrijheid, omdat op basis van de feiten verwacht kon worden dat het effect van de door klager te houden betoging op de godsdienstuitoefening zeer gering zou zijn[134] Daarentegen zullen maatregelen ter bescherming van de godsdienstvrijheid eerder aangewezen zijn wanneer er sprake is van een ernstige en vergaande inbreuk op die vrijheid en/of wanneer de verstoring specifiek op het belemmeren van de godsdienstuitoefening gericht is.[135] Van een positieve verplichting tot bescherming van de zondagsrust zal bovendien eerder sprake zijn wanneer met de verstoring daarvan geen grondrechtelijk beschermd belang gediend is, zoals bij het houden van een kermis.

Van belang is ten slotte dat het EHRM heeft aangegeven dat de vraag wat door de houders van een godsdienstige overtuiging als een aantasting van hun godsdienstvrijheid wordt gezien sterk verschilt naar tijd en plaats, met name in een tijd van groeiend religieus pluralisme. De autoriteiten van de verdragsstaten zijn in een betere positie dan het EHRM om te beoordelen welke bescherming moet worden geboden en hebben derhalve een ruime beoordelingsmarge ('margin of appreciation').[136]

5.3 Artikel 6 Grondwet

5.3.1 De rol van artikel 6 Gw ingeval van intrekking van de Zondagswet

Artikel 6 Gw luidt:

> '1. Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
> 2. De wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding van wanordelijkheden.'

In deze paragraaf wordt onderzocht wat, ingeval van intrekking van de Zondagswet, de betekenis zou zijn van artikel 6 Gw ten aanzien van de bescherming van de zondagsrust. Daarbij kan voorop worden gesteld dat in artikel 6 Gw geen uitdrukkelijke verplichting is neergelegd voor de wetgever om maatregelen te treffen om de zondagsrust te beschermen.[137] Bij de totstandkoming van de Grondwet van 1983, waarbij het huidige artikel 6 is ingevoegd, is evenmin gewag gemaakt van een dergelijke verplichting.[138] Artikel 6 Gw staat aan het intrekken van de Zondagswet dan ook niet in de weg. Anderzijds belet de formulering van deze bepaling ook niet dat maatregelen ter bescherming van de zondagsrust worden getroffen door anderen dan de wetgever in formele zin.

Zoals eerder (§ 4) uiteen is gezet zal de omvang van de bevoegdheid van gemeentebesturen om de zondagsrust te reguleren, ingeval van intrekking van de Zondagswet, in belangrijke mate afhankelijk zijn van hetgeen daaromtrent door de wetgever bij de intrekking zal worden gesteld. Voor zover van dergelijke bevoegdheden sprake zal zijn, zal het wegvallen van de Zondagswet evenwel meebrengen dat de uitoefening daarvan rechtstreeks getoetst zal kunnen worden aan artikel 6 Gw. Aangezien artikel 6 Gw tot doel heeft om de uitoefening van de godsdienstvrijheid te beschermen, zijn beroepen op deze bepaling vooral te verwachten in

[134] *Öllinger t. Oostenrijk*, EHRM 29 juni 2006, klachtnr. 76900/01, par. 47.
[135] Vgl. *Karaahmed t. Bulgarije*, EHRM 24 februari 2015, klachtnr. 30587/13; *Wingrove t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 25 november 1996, klachtnr. 17419/90, par. 60.
[136] *Otto-Preminger-Institut t. Oostenrijk*, EHRM 20 september 1994, klachtnr. 13470/87, par. 50; *Wingrove t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 25 november 1996, klachtnr. 17419/90, par. 58.
[137] In tegenstelling tot, bijvoorbeeld, art. 10 lid 2 Gw dat de wetgever opdraagt om regels vast te stellen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
[138] *Kamerstukken*, dossiernr. 13 872.

situaties waarin burgers van oordeel zijn dat de gemeente te weinig heeft gedaan om de zondagsrust te beschermen. Zo zal men bijvoorbeeld kunnen opkomen tegen de beslissing van een gemeente om op zondag een kermis toe te staan of om toestemming te verlenen voor optredens door straatmuzikanten. Het zal dan aan de rechter zijn om te beoordelen of de gemeente de uit artikel 6 Gw voortvloeiende waarborgen voldoende in acht heeft genomen. Ten overvloede zij vermeld dat het bovenstaande slechts geldt voor de uitoefening van gemeentelijke bevoegdheden waarop geen formeelwettelijke bepalingen, anders dan de Zondagswet, van toepassing zijn (zoals bijv. de Winkeltijdenwet). Voor zover dergelijke bepalingen er wel zijn zal de uitoefening van de gemeentelijke bevoegdheden immers aan die wetgeving in formele zin moeten worden getoetst, waarbij de overeenstemming tussen de wet in formele zin en artikel 6 Gw – vanwege het in artikel 120 Gw neergelegde toetsingsverbod – niet aan de rechter ter beoordeling staat.

In de tweede plaats kan artikel 6 Gw mogelijk ook een rol spelen in horizontale verhoudingen, wanneer een verstoring van de zondagsrust het gevolg is van het handelen van een niet-overheidsorgaan. Het is vooralsnog echter niet te verwachten dat dergelijke situaties zich op grote schaal voor zullen doen. Enerzijds is daarbij van belang dat lichte verstoringen, waaronder rumoer afkomstig van timmerende of grasmaaiende buren, ook nu reeds geacht wordt buiten het bereik van de Zondagswet te vallen (zie hiervoor § 2.2). Het is waarschijnlijk dat de rechter, ook na intrekking van de Zondagswet, deze lijn zal blijven volgen (zie ook hieronder § 5.3.2). Anderzijds zal een sterkere mate van overlast doorgaans slechts veroorzaakt worden door activiteiten waarvoor door de gemeente een vergunning of ontheffing moet worden verleend (zoals kermissen, optochten, enz.). In deze gevallen zal het beroep op de godsdienstvrijheid gericht zijn tot de gemeente en zal horizontale werking van artikel 6 Gw niet aan de orde zijn. Ten slotte is van belang dat op activiteiten van derden, die tot gevolg hebben dat de eredienst op zondag wordt verstoord, naast artikel 2 Zondagswet ook de artikelen 145 en 146 van het Wetboek van Strafrecht van toepassing zijn.

5.3.2 Beoordeling door de rechter

Uit het bovenstaande volgt dat de rechter, ingeval van intrekking van de Zondagswet, gevraagd zal kunnen worden om een oordeel te geven over de vraag of de verstoring van de zondagsrust in een concreet geval in overeenstemming is met artikel 6 Gw. Bij deze beoordeling zullen, naar verwachting, in ieder geval de hierna genoemde factoren een rol spelen.

In de eerste plaats zal de rechter moeten vaststellen of het inachtnemen van de zondagsrust heeft te gelden als een uiting van de godsdienstvrijheid welke onder de reikwijdte van artikel 6 Gw valt. In de rechtspraak wordt, bij het bepalen van deze reikwijdte, als uitgangspunt gehanteerd dat artikel 6 Gw die handelingen of gedragingen bestrijkt welke in een voldoende rechtstreeks en objectief bepaalbaar verband staan tot de godsdienst of levensovertuiging van degene die zich op de godsdienstvrijheid beroept.[139] Hieronder valt in algemene zin in ieder geval het uiten van de godsdienstige overtuiging, zowel individueel als collectief, waaronder het houden en bijwonen van erediensten.[140] Het staat dan ook buiten twijfel dat het houden en bijwonen van kerkdiensten op zondag een uiting van godsdienstvrijheid is, welke door artikel 6 Gw wordt bestreken. Verstoring van deze kerkdiensten zal, evenals dat onder artikel 9 EVRM het geval is (zie § 5.2), als een inmenging in de godsdienstvrijheid worden aangemerkt. Met betrekking tot overige verstoringen van de zondagsrust, zoals die het gevolg zijn van lawaai, optochten of openbare vermakelijkheden, kan echter niet op voorhand met zekerheid worden gezegd of deze onder de bescherming van artikel 6 Gw zullen vallen.

Zoals hiervoor ook is besproken met betrekking tot artikel 9 EVRM (§ 5.2.3) zal de rechter niet slechts moeten beoordelen of bescherming van de zondagsrust onder het bereik van

[139] Zie B.P. Vermeulen, 'Artikel 6', in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 95-96 en de daargenoemde jurisprudentie.
[140] *Idem*, p. 99.

de godsdienstvrijheid valt, maar ook of het belang dat met deze bescherming gediend is opweegt tegen de overige in het geding zijnde belangen. Dergelijke belangen kunnen bijvoorbeeld zijn gelegen in het financiële gewin dat met de organisatie van een evenement gemoeid is.[141] Het ligt voor de hand om aan te nemen dat aan de bescherming van de zondagsrust minder gewicht zal toekomen wanneer de belangen die daar tegenover staan eveneens onder de reikwijdte van een grondrecht vallen. Hierbij kan met name worden gedacht aan optredens of bijeenkomsten waarop de vrijheid van meningsuiting of van vergadering en betoging van toepassing is. In die gevallen zullen maatregelen ter bescherming van de zondagsrust bovendien moeten voldoen aan de beperkingsclausules van de desbetreffende grondwetsartikelen, zoals onder meer uitgewerkt in de Wom.[142]

Het is ten slotte goed denkbaar dat de rechter zich, ook na intrekking van de Zondagswet, bij de uitleg van artikel 6 Gw mede zal laten leiden door de invulling die in die wet en de daarop gebaseerde jurisprudentie aan de bescherming van de godsdienstvrijheid is gegeven. Zo zal de rechter in de bepalingen van de Zondagswet aanknopingspunten kunnen vinden voor de vaststelling welke handelingen of activiteiten als een verstoring van de zondagsrust kunnen worden aangemerkt en welke belangen een dergelijke verstoring kunnen rechtvaardigen. Dit ligt uiteraard anders voor zover de wetgever bij de intrekking van de Zondagswet uitdrukkelijk afstand neemt van hetgeen daarin is bepaald. Indien de wetgever, ter gelegenheid van de intrekking van de Zondagswet, zou aangeven dat bescherming van de zondagsrust niet langer nodig of zelfs wenselijk wordt geacht zal de rechter hiermee bij de uitleg van artikel 6 Gw rekening moeten houden (zie ook § 4). Ten slotte zal de aan artikel 6 Gw te geven uitleg uiteraard in overeenstemming moeten zijn met internationaalrechtelijke verplichtingen, waaronder het hiervoor besproken artikel 9 EVRM.

5.4 Godsdienstvrijheid en gelijkheidsbeginsel

In het voorgaande is gebleken dat de uit de artikelen 9 EVRM en 6 Gw voortvloeiende positieve verplichtingen ter bescherming van de zondagsrust met name, zo niet uitsluitend, betrekking hebben op het voorkomen van verstoringen van de eredienst. Hiertoe strekken in de eerste plaats de artikelen 145 en 146 Wetboek van Strafrecht (WvSr). Deze bepalingen zijn neutraal geformuleerd, in die zin dat zij niet enkel betrekking hebben op verstoringen van de christelijke eredienst op zondag maar ook op erediensten van andere godsdienstige stromingen. De Zondagswet biedt echter in het bijzonder bescherming aan de zondagsrust en de zondagsviering als uitingen van de christelijke godsdienst, zij beschermt bovendien aspecten van de zondagsrust welke niet door de artikelen 145 en 146 WvSr worden bestreken. Dit roept de vraag op of de bescherming die hiermee uitsluitend aan de christelijke godsdienstbeoefening wordt geboden niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel (o.a. art. 1 Gw en art. 14 en 1 Twaalfde Protocol EVRM). Een volledige beantwoording van deze vraag valt, gezien de vraagstelling welke aanleiding heeft gegeven tot dit onderzoek, buiten de reikwijdte van dit rapport. Hieronder worden echter enkele aanknopingspunten geschetst.

Vooropgesteld kan worden dat de beantwoording van de hierboven gestelde vraag afhankelijk is van zowel empirische als juridische factoren van belang. In de eerste plaats doet zich de vraag voor of binnen andere godsdienstige stromingen aan bepaalde rust- of feestdagen dezelfde betekenis wordt toegekend als aan de zondag in de christelijke godsdienst, en of binnen die stromingen derhalve behoefte bestaat aan een bescherming van deze rust- of feestdagen vergelijkbaar met die welke door de Zondagswet wordt geboden. In de tweede plaats is er de vraag of het gelijkheidsbeginsel vereist dat aan alle godsdiensten dezelfde mate van bescherming en ondersteuning wordt geboden, of dat er gerechtvaardigde redenen kunnen zijn om hierin te differentiëren. Hierbij doet zich met name de vraag voor of, en zo ja in hoeverre, het gelijkheidsbeginsel in een situatie van toegenomen religieuze diversiteit in de weg staat aan het in stand houden van structuren – zoals het aanmerken van de zondag als wekelijkse rustdag –

[141] Zie bijv. ARRvS 30 januari 1991, *AB* 1992, 30.

[142] Zie ook bijv. HR 26 april 1996, *NJ* 1996, 728 m.nt. E.A. Alkema (*Rasti Rostelli*).

welke zijn beïnvloed door de religieuze voorschriften (voormalige) meerderheidsgodsdiensten. Uit de rechtspraak van het EHRM is af te leiden dat de verdragsstaten op dit punt in ieder geval een zekere beoordelingsmarge toekomt.[143]

5.5 Samenvatting

Ingeval van intrekking van de Zondagswet komt de vraag aan de orde of de bescherming die aan de zondagsrust wordt geboden nog steeds in overeenstemming is met de internationaalrechtelijke verplichtingen van Nederland op grond van artikel 9 EVRM. Uit deze bepaling, en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het EHRM, kan worden afgeleid dat van een inmenging in de godsdienstvrijheid in ieder geval sprake is bij een verstoring van de zondagsrust waardoor het houden of bijwonen van de kerkdienst op zondag wordt verstoord. Dat ook andere verstoringen van de zondagsrust, welke momenteel op grond van de Zondagswet zijn verboden, een dergelijke inmenging zouden opleveren is thans niet gegeven en, gelet op de reeds bestaande jurisprudentie, ook niet waarschijnlijk. Of Nederland gehouden is om verstoringen van de zondagsrust te voorkomen of daartegen op te treden zal bovendien steeds afhankelijk zijn van een belangenafweging in het concrete geval, waarbij onder meer van belang is of de verstoring zelf het gevolg is van de uitoefening van een grondrecht (in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting of van vergadering). Nederland heeft hierbij in beginsel een ruime beoordelingsvrijheid.

Artikel 6 Gw staat aan intrekking van de Zondagswet niet in de weg. Intrekking van de wet zal tot gevolg hebben dat de rechter voortaan tot taak zal hebben om te beoordelen of de aan de zondagsrust geboden bescherming met artikel 6 Gw in overeenstemming is. Deze toetsing zal naar verwachting vooral van belang zijn met het oog op de uitoefening van gemeentelijke bevoegdheden waardoor de zondagsrust wordt gereguleerd. Vooraf is niet met zekerheid vast te stellen welke verstoringen van de zondagsrust, anders dan verstoringen van de eredienst, als een inmenging in de godsdienstvrijheid zullen worden aangemerkt. Waar artikel 6 Gw van toepassing wordt geacht zal echter, net als onder artikel 9 EVRM, een belangenafweging moeten plaatsvinden. Bij de uitleg van artikel 6 Gw ten aanzien van de bescherming van de zondagsrust zal de rechter zich bovendien laten leiden door de redenen die door de wetgever voor de intrekking van de Zondagswet zijn gegeven.

Indien de Zondagswet wordt ingetrokken zullen gemeentebesturen bij de uitoefening van hun bevoegdheden ter regulering van de zondagsrust rekening moeten houden met eventueel uit artikel 9 EVRM en artikel 6 Gw voortvloeiende positieve verplichtingen. Vooralsnog is echter niet te verwachten dat deze verplichtingen van omvangrijke aard zullen zijn, mede gelet op het feit dat bescherming tegen verstoringen van de eredienst ook geboden wordt door de artikelen 145 en 146 WvSr.

[143] Zie bijv. *Lautsi e.a. t. Italië*, EHRM (GK) 18 maart 2011, klachtnr. 30814/06.

Bijlage – geraadpleegde jurisprudentie over de Zondagswet

Instantie	Datum	Onderwerp	ECLI	Vindplaats	Zondagswet
HR (straf)	22-jul-60	Sluitingsuur café	ECLI:NL:HR:1960:AG2045	NJ 1960, 490	art. 7
HR (straf)	13-apr-65	Cafébezoek, openbare vermakelijkheid	ECLI:NL:HR:1965:AC2986	NJ 1966, 108	art. 7
HR (straf)	11-jan-72	Kraken zwembad 't Harde	ECLI:NL:HR:1972:AC1773	NJ 1972, 83	art. 7
HR (straf)	11-jan-72	Kraken zwembad Giessendam	ECLI:NL:HR:1972:AC1774	NJ 1972, 84	art. 7
HR	9-apr-76	Toestemming art. 22 Drank- en Horecawet	ECLI:NL:HR:1976:AC0813	NJ 1976, 394	art. 7
ARRvS	14-dec-76	Subsidie tennisvereniging	ECLI:NL:RVS:1976:AM3429	AB 1977, 115	art. 7
Rb. Rotterdam	17-mei-77	Weigering verhuur tennisbaan	ECLI:NL:RBROT:1977:AC5955	NJ 1977, 579	art. 7
ARRvS	27-jul-78	Ontheffing kermis	ECLI:NL:RVS:1978:AM4092	AB 1978, 378	art. 3
KB (Kroon)	28-apr-81	Gelden zondagssport	ECLI:NL:XX:1981:AM6160	AB 1982, 71	art. 7
KB (Kroon)	4-jul-78	Gelden gemeentelijk zwembad	ECLI:NL:XX:1978:AM6161	AB 1982, 72	art. 7
KB (Kroon)	12-mrt-82	Openstelling sporthal	ECLI:NL:XX:1982:AM6642	AB 1982, 571	art. 7
KB (Kroon)	12-mei-82	Ingebruikneming sporthal	ECLI:NL:XX:1982:AM6648	AB 1982, 578	art. 7
ARRvS	30-nov-83	Ontheffingenbeleid sluitingsuur cafés	ECLI:NL:RVS:1983:AH0168	X	art. 7
KB (Kroon)	7-nov-84	Verordening m.b.t. eetgelegenheid	ECLI:NL:XX:1984:AM8304	AB 1985, 359	art. 7
ARRvS	29-okt-85	Ontheffing sluitingsuur café	ECLI:NL:RVS:1985:AM9113	AB 1987, 5	art. 7
ARRvS (vz)	23-dec-88	Ontheffing sluitingsuur café	ECLI:NL:RVS:1988:AN0453	AB 1989, 305	art. 7
KB (Kroon)	28-feb-90	Omschrijving openbare vermakelijkheid	ECLI:NL:XX:1990:AN1003	AB 1990, 357; Gst 1990-6899, 4	art. 7
KB (Kroon)	19-mrt-91	Verordening m.b.t. eetgelegenheid	ECLI:NL:XX:1991:AN2187	AB 1991, 682	art. 1, 7
ARRvS	30-jan-91	Ontheffing najaarskermis	ECLI:NL:RVS:1991:AN2223	AB 1992, 30	art. 2, 3, 4
Rb. Utrecht (pres)	6-jun-95	Motorcrosswedstrijd	ECLI:NL:RBUTR:1995:AH5284	X	art. 7
ARRvS	17-nov-92	Geluidhinderverordening	X	AB 1993, 134	art. 3
Rb. Den Bosch	14-feb-97	Kooigevechten	ECLI:NL:RBSHE:1997:ZF0239	X	art. 7
Rb. Dondrecht	1-okt-09	Fietscrosswedstrijd	ECLI:NL:RBDOR:2009:BK3220	X	art. 4